HOUSE OF COMMONS
CANADA

C105

REPORT ON THE *OCEANS ACT*

Standing Committee on Fisheries and Oceans

Wayne Easter, M.P.
Chair

October 2001

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

102-03287/

REPORT ON THE *OCEANS ACT*

Standing Committee on Fisheries and Oceans

Wayne Easter, M.P.
Chair

October 2001

STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

CHAIRMAN

Wayne Easter

VICE-CHAIRMEN

John Cummins
Paul Steckle

MEMBERS

Sarkis Assadourian
Andy Burton
Rodger Cuzner
Georges Farrah
Loyola Hearn
Dominic LeBlanc
James Lunney
Bill Matthews
Lawrence O'Brien
Jean-Yves Roy
Peter Stoffer
Suzanne Tremblay
Tom Wappel

CLERK OF THE COMMITTEE

Andrew Bartholomew Chaplin

RESEARCH STAFF

Parliamentary Research Branch, Library of Parliament
Alan Nixon

THE STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

has the honour to present its

FOURTH REPORT

In accordance with Section 52 of the *Oceans Act*, your Committee undertook a review of the said Act.

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 1

PART I — GENERAL OBSERVATIONS 3

PART II — THE OCEANS MANAGEMENT STRATEGY 5

MARINE PROTECTION AREAS 5

A. Introduction 5

B. Progress 5

C. Complementary Programs 6

D. Process 7

E. Zoning 8

1. Interim Marine Protected Areas and Interim Protection Measures 10

2. Clarification of Terms 11

INTEGRATED MANAGEMENT 11

A. Introduction 11

B. Environmental Objectives 12

C. Consultation 12

D. Oil and Gas Exploration 13

PART III — POWERS, DUTIES AND FUNCTIONS OF THE MINISTER 19

A. Marine Services Fees 19

B. Ferries 22

C. Section 41 22

D. Section 42 23

E. Sections 47 and 48 23

F. Section 50 24

LIST OF RECOMMENDATIONS 27

APPENDIX A — Letter — Chair of Fisheries and Oceans Committee to Minister of Fisheries and Oceans, 22 April 1996 31

APPENDIX B — LIST OF WITNESSES 35

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 37

DISSENTING OPINIONS 39

MINUTES OF PROCEEDINGS 51

INTRODUCTION

Bill C-98, An act respecting the oceans of Canada, was introduced to Parliament during the 1995-1996 legislative session. The *Oceans Act* received Royal Assent on 18 December 1996 and came into force on 31 January 1997. As a result of the *Oceans Act*, Canada is the only country in the world with comprehensive legislation dealing with oceans.

Under section 52 of the Act, the Standing Committee on Fisheries and Oceans is required to undertake a review of the administration of the Act within three years of the Act coming into force and to submit a report to Parliament within a year after undertaking the review.

The Standing Committee on Fisheries and Oceans has completed its review of the Act. During the review, the Committee held hearings in Vancouver (British Columbia), Halifax (Nova Scotia), and Ottawa (Ontario). The Committee received many excellent presentations and wishes to express its appreciation to all of the witnesses who prepared submissions and who appeared before the Committee for their time and effort.

The Committee has concluded from its review that the *Oceans Act* is fundamentally sound and does not recommend any major amendments to the Act at this time. Nevertheless, the Committee has some concerns over the administration of certain aspects of the Act. Certain principles and programs that were key elements of the Act do not appear to have been as fully implemented as they could or should have been. In addition, a number of more specific concerns were raised — particularly with respect to the creation of Marine Protected Areas and Integrated Management (Part II, Oceans Management Strategy) and marine services (Part III, Powers, Duties and Functions of the Minister) — that the Committee believes should be given due consideration.

PART I — GENERAL OBSERVATIONS

Although witnesses generally supported the Act itself, a number complained of a lack of tangible evidence of its implementation. Some witnesses cited the virtual absence of regulations under the *Oceans Act*, or of adherence to its key principles. Others asked where the "strategy" was. They pointed to the lack of coastal zone management and suggested that there was "a major policy vacuum," and that "current policies were contradictory." Yet others questioned what the Act is really doing to protect or restore the marine environment. The Committee agrees with these view and therefore recommends:

Recommendation 1:

That the Department of Fisheries and Oceans, in consultation with the provinces, territories and stakeholders, immediately draft regulations in accordance with the intent of the *Oceans Act*.

The West Coast Sustainability Association[1] commented that since the development of the *Oceans Act,* the mandate of the Department of Fisheries and Oceans (DFO) is supposed to be much broader than just the management and protection of fish. For example, the DFO is now required to recognize how its policies on licensing and fish management affect the broader community and ecosystem. Yet, in their view, there appeared to be a disconnection between the stated intentions of the *Oceans Act* and its implementation. The Sierra Club of B.C.[2] maintained that policy development should honour conservation first and make use of the precautionary principle. They recommended an annual state of the oceans report.

The Committee agrees that an annual state of the oceans report would provide a useful means of documenting, in a comprehensive manner, progress on the implementation of the *Oceans Act*. Such a report should help to allay the concerns of those who complain of a lack of visible progress.

The Committee recommends:

Recommendation 2:

That the Department of Fisheries and Oceans prepare an annual state of the oceans report to document progress on the implementation of the *Oceans Act*.

---

1 Dan Edwards, President, West Coast Sustainability Association, Vancouver, B.C., 21 February 2000.

2 Sharon Chow, Sierra Club of B.C., Victoria, B.C., 16 February 2000.

The Area 19 Snow Crab Fishermen's Association[3] objected to the absence of references to fishermen throughout the *Oceans Act*. Several sections of the Act give the Minister the authority to collaborate, consult, and cooperate with various groups including Aboriginal organizations and coastal communities but there are no references to fishermen or their organizations. The Association believes that "coastal communities" have never been identified as entities having legislative or representative powers, and therefore references to coastal communities in the Act are meaningless.

The Committee agrees with the Area 19 Snow Crab Fishermen's Association that fishermen and their organizations have a legitimate interest in the more general aspects of oceans management beyond the management of fisheries. However, it also believes that the broader community, beyond those who have a direct financial interest in the exploitation of marine resources, also has a legitimate interest in the management of Canada's oceans which, after all, still belong to the people of Canada. For this reason, the Committee feels that it would be preferable to retain references to coastal communities in sections of the Act that require the Minister to consult.

The Committee recommends:

Recommendation 3:

That the Department of Fisheries and Oceans amend the *Oceans Act* to include references to fishermen and fishermen's organizations in the sections of the Act that require the Minister to consult.

---

3 Deborah M. Baker, Legal Representative, Area 19 Snow Crab Fishermen's Association, by videoconference from Halifax, N.S., 16 May 2000.

PART II — THE OCEANS MANAGEMENT STRATEGY

Part II of the Act, the Oceans Management Strategy (OMS), forms the core of the *Oceans Act*. The Strategy is based on three key principles: sustainable development; integrated management of activities; and the precautionary approach. The implementation of the Oceans Management Strategy is built on two programs: Marine Protected Areas (MPAs); and Integrated Management (IM).

MARINE PROTECTED AREAS

A. Introduction

A significant portion of the Committee's study was devoted to Marine Protected Areas. Section 35 of the Act gives the Minister of Fisheries and Oceans the authority to create Marine Protected Areas. MPAs are intended to be a tool for the protection and conservation of the marine environment in areas of the ocean that are considered to require special attention. An area can be designated as an MPA for a variety of reasons that may include the conservation and protection of:

- commercial and non-commercial fisheries resources;
- endangered or threatened marine species and their habitat;
- unique marine habitats; and
- marine areas of high biodiversity or biological reproductivity.

Although witnesses supported the concept of MPAs, they also raised a number of concerns relating to slow progress in creating MPAs, process, zoning, and clarification of terms.

B. Progress

At the time the Committee's hearings began, five pilot MPA projects had been initiated: Race Rocks, located close to Victoria, British Columbia; Gabriola Passage, located in the Gulf Islands of British Columbia; Bowie Seamount, situated approximately 180 kilometres west of the Queen Charlotte Islands; the Endeavour Hot Vents, about 250 kilometres southwest of Vancouver; and Sable Gully, located about 200 kilometres off the eastern shore of Nova Scotia. Several additional locations have now been designated "areas of interest" (AOI). At the time of the Committee's hearings, however, no site had reached full status as a Marine Protected Area.

A number of witnesses expressed concern over the apparent slow progress in the creation of MPAs. A typical comment was that if the designation of MPAs continued to proceed at the current pace, the program would do little to protect threatened and endangered species and their habitats.

The B.C. Chapter of the Canadian Parks and Wilderness Society[4] (CPAWS), for example, commented that momentum had slowed over the previous year. They pointed to the fact that in August 1998, federal and provincial agencies had released a joint Marine Protected Area Strategy, outlining a common vision and objectives for MPAs on the B.C. coast; however, a revised strategy that considered extensive public input had still not emerged. They also complained that the strategy lacked clear action plans and timelines for implementing a representative system of Marine Protected Areas by the year 2010, which had been the stated goal. Other witnesses also supported the need for a timeframe for the designation of MPAs.

The CPAWS also commented that although the public process on the Race Rocks pilot MPA site appeared to be working well, progress on the other B.C. sites had been lagging. They felt that DFO needed to increase the effort to demonstrate its commitment to the program and to ensure public confidence that the program would be maintained.

C. Complementary Programs

There are three complementary federal programs, each with different objectives, whose purpose is to establish protected areas in Canadian waters:

- Marine Protected Areas (see above).
- Canada's National Marine Conservation Area program — which is under Parks Canada — that still requires the passage of Bill C-10, the Canada National Marine Conservation Areas Act. This Act will establish a system of large, multiple-use marine conservation areas which, when completed, will be representative of Canada's 29 marine regions.
- The Canadian Wildlife Service, under the *Canada Wildlife Act* and the *Migratory Birds Convention Act,* conserves Canada's major marine and nearshore areas for wildlife, research, conservation and public education by setting up migratory bird sanctuaries, national wildlife areas and marine wildlife areas (protected areas that extend beyond 12 miles offshore). (To date, no separate marine wildlife areas have been established.)

The Committee heard differing views on the multiplicity of types of protected marine areas. The CPAWS, on the one hand, emphasized the need for a collection of federal protected marine area designations, each with complementary functions and

---

[4] Sabine Jessen, Executive Director, B.C. Chapter, Canadian Parks and Wilderness Society, Vancouver, B.C., 21 February 2000.

purposes. The CPAWS contended that the three distinct programs could contribute significantly to the protection of marine ecosystems in Canada without unnecessary duplication or waste of scarce public resources. According to the CPAWS, not only had federal departments been working well together to achieve the common objective of establishing a network of protected marine areas while striving to avoid overlap and duplication, there had also been an unparalleled level of cooperation between federal and provincial governments. The CPAWS urged the Committee to support the passage of Bill C-10, the Canada National Marine Conservation Areas Act.

Other witnesses felt, however, that the variety of protected marine area designations caused confusion over the responsibilities of the various agencies and their planning processes for the marine environment, resulting in overlap and duplication of effort. The Committee was also told that, under Bill C-5, the Species at Risk Act, the prospect of "residences" of threatened species being set aside by Environment Canada could potentially add yet another category of protected area, adding further confusion. As a result, some witnesses recommended that the stewardship and sustainable management of the marine environment in Canada should be the responsibility of a single agency.

The Committee agrees; it finds any derogation of the authority of the Minister of Fisheries and Oceans a matter of concern. It therefore recommends:

Recommendation 4:

That an interdepartmental committee be struck to ensure that the stewardship and sustainable management of marine areas be done under the authority of the Minister of Fisheries and Oceans.

D. Process

Although reports of intergovernmental and interagency cooperation on the West Coast were generally positive, witnesses in Nova Scotia complained that there had been little cooperation and collaboration amongst government agencies on the East Coast to further MPA development and that DFO had yet to recognize the potential for non-governmental organization (NGO) and community involvement in MPA development. It was suggested that DFO should develop an MPA strategy and an Integrated Management plan for MPAs in the Atlantic Region.[5]

The Committee was also informed that the processes required for the legal protection of sites under the *Oceans Act* had been a source of frustration for academics and NGOs. It was suggested that DFO should develop a guide to MPA designation for NGOs and stakeholders interested in the MPA process. However, the Committee notes

---

5 Joanne Weiss and Susan Gass, Graduate Students, School of Resource and Environmental Studies, Dalhousie University, Halifax, 8 May 2001.

that the Department of Fisheries and Oceans published two documents, in March 1999, that seem to largely fulfil this role: the *Marine Protected Areas Policy*, and the *National Framework for Establishing and Managing Marine Protected Areas*. The Framework also indicates that the MPA program provides an opportunity for coastal communities as well as non-government conservation organizations to be intimately involved in the MPA process from nomination and co-management of sites to consultation activities and public awareness programs.

Another recommendation to the Committee was that DFO should assemble a list of suggested MPA sites to be made available to the public so that groups could help assemble information and facilitate the development of MPAs. The Committee agrees that this would be a valuable tool that could be readily provided through DFO's Oceans Program Activity Tracking System (OPAT) Web site,[6] which provides detailed information about Integrated Management projects, Marine Protected Areas, and Marine Environmental Quality Projects. The Committee recommends:

Recommendation 5:

That DFO take the means to publish in a proactive manner, to the public, information on suggested MPA sites through its Oceans Program Activity Tracking System Web site as well as other media.

Some witnesses also indicated a need for more collaboration in research between DFO and industry, NGOs, academics, Aboriginal groups, communities and the fishing groups addressed in subsection 33(2) and recommended that the Minister be *required* to consult with these specified groups to obtain additional information on ocean environments.

E. Zoning

Some of the Committee's witnesses advocated MPAs as strictly "no-take zones," and recommended additional measures such as protection of the benthos, and the surrounding of MPAs with buffer zones in order to ensure their full effectiveness. The CPAWS advocated minimum protection standards for all Marine Protected Areas. They noted that a federal-provincial initiative in B.C. had identified the need for minimum protections standards, including a prohibition on non-renewable resource exploration and development, and dredging and dumping in Marine Protected Areas. In the CPAWS view, bottom trawling and fin-fish aquaculture were also incompatible with the conservation objectives of Marine Protected Areas and should be excluded from MPAs.

The CPAWS recommended that DFO policies, both regionally and nationally, explicitly acknowledge and implement harvest refuge, or no-take areas, as part of the overall network of marine protected areas to be established in Canada's oceans. They

---

6 http://www.dfo-mpo.gc.ca/CanOceans/INDEX.HTM

pointed to the fact that marine protected areas are increasingly being used around the world as a tool to conserve marine biodiversity and that marine scientists have been stressing the importance of including areas closed to all harvesting in a network of marine protected areas.

The British Columbia Seafood Alliance (BCSA),[7] on the other hand, advocated explicit recognition of the importance of promoting and enhancing seafood production in the development of MPAs. In this approach, MPAs would not only be part of an overall strategy to conserve marine ecosystems but would also be part of a strategy to promote sustainable seafood harvesting and farming opportunities. Consequently, in the view of the BCSA, MPAs (and marine conservation areas) should provide for a wide diversity of uses and zoning designations and should not necessarily be "no-take zones," which ought to be justified with scientifically defensible criteria over and above DFO's regular management measures.

The Committee notes that the *National Framework for Establishing and Managing Marine Protected Areas* already addresses many of these issues. The Framework recognizes that the *Oceans Act* allows for zones defining different levels of protection to be established within MPAs such that an MPA management plan may specify which activities will be permitted or prohibited within each zone. These may include strict "no take," or even "no activity" areas. The Framework also describes the use of buffer zones around MPAs to protect them from unnecessary encroachment of human activities in order to conserve and protect the marine resources and habitats within the MPA.

The BCSA also stressed that, even though marine resources are considered public property, the seafood industry should be compensated for any economic losses stemming from exclusion of licensed harvesting or tenured seafood production from no-take zones, in the same way that private landowners or crown tenure holders are compensated in the case of the creation of a terrestrial park. The Area 19 Snow Crab Fishermen's Association, in a similar vein, recommended amending subsection 35(3) of the Act Regulations regarding MPAs, to recognize the effects of potential dislocation of fishermen on designating an area as a Marine Protected Area and to provide for solicitation of input from fishermen who might be affected.

The Area 19 Snow Crab Fishermen's Association recommended adding a new subsection 35(3) to read:

> Upon identifying any of the reasons listed above [i.e., the reasons for creating an MPA] the Minister shall meet and consult with all the fishermen's organizations that have a direct and vested fishing interest in the area identified for protection.

Subsection 35(3) would become 35(4) and would be amended to read:

---

7 Michelle James, British Columbia Seafood Alliance, Vancouver, 21 February 2000.

> When consultations are complete the Governor in Council, on the recommendation of the Minister, may make regulations...

The Framework recognizes that existing or proposed activities may conflict with the conservation objectives of an MPA. When this occurs, the management plan may allow for the activity to be phased out or, in cases where users have rights or tenures permitting them to use the resources of the area, agreements can be sought with the operator and responsible authority for protection of the area's resources. The Framework states that MPA management plans can provide latitude for applying tools according to local conditions, in cooperation with resource users.

1. Interim Marine Protected Areas and Interim Protection Measures

Subsection 36(1) of the *Oceans Act* allows the Governor in Council, on the Minister's recommendation, to create an interim Marine Protected Area in an emergency situation. However, orders issued under this section are limited to the extent that they are consistent with existing land claims agreements. The Area 19 Snow Crab Fishermen's Association argued that land claim agreements should not preclude the Minister from doing whatever is necessary to protect the marine environment and recommended amending section 36 by deleting the phrase "to the extent that such orders are not inconsistent with a land claims agreement that has been given effect and has been ratified or approved by an Act of Parliament."

It should be noted, however, that subsection 36(1) is worded as it is as a result of concerns raised by the Nunavut Wildlife Management Board, Nunavut Tunngavik Incorporated and the Inuit Tapirisat of Canada when Bill C-98 was before the Fisheries and Oceans Committee. The wording was added to provide consistency with subsections 6(1) and 6(2) of the *Nunavut Land Claims Agreement Act*.[8]

In view of the long timeframe needed to establish MPAs, some witnesses advocated the use of interim protection measures for areas of interest (AOI). The Committee notes that the *National Framework for Establishing and Managing Marine Protected Areas* acknowledges that designation of a site as an AOI does not confer immediate protection. The Committee believes that such an amendment is unnecessary as the Framework acknowledges that governments already have at their disposal various measures for protecting marine resources and habitats on an interim or longer-term basis.[9]

---

8 Standing Committee on Fisheries and Oceans, *Minutes of Proceedings and Evidence*, Ottawa, 21 November 1995.

9 Fisheries and Oceans Canada, *National Framework for Establishing and Managing Marine Protected Areas*, March 1999, p. 10.

2. Clarification of Terms

Some witnesses commented that the *Oceans Act* uses terminology that sounds good in theory but that needs to be clearly defined and applied in practice to be effective. They recommended clarifying the terms used in subsection 35(1), which lists the reasons for designating MPAs, including: "endangered or threatened marine species and their habitats," "unique habitats," and "high biodiversity" or "biological productivity." They also recommended that the term "precautionary approach" be more clearly defined in the *Oceans Act* and that the Department of Fisheries and Oceans determine how and when the precautionary approach should be applied. Finally, they suggested that the term "ecosystem approach," used in the preamble of the *Oceans Act*, be defined in order to clarify how the Minister intends to protect ecosystems under the *Oceans Act*. The Committee agrees and recommends:

Recommendation 6:

That such terms be clearly defined in the Act itself or reference made to other Acts which define them.

INTEGRATED MANAGEMENT

A. Introduction

It is assumed in sections 31 and 32 of the *Oceans Act*, that the Minister of Fisheries and Oceans will collaborate with provincial and territorial governments, Aboriginal organizations and coastal communities to lead and facilitate Integrated Management. As one of the underlying principles of the Oceans Management Strategy, Integrated Management is seen as a decision-making process through which stakeholders and authorities can work together toward common goals, plans and policies affecting a specific issue or geographic area. Integrated Management is based on the precepts that stakeholders, including federal departments, should not implement plans related to oceans without seeking the collaboration of other interested parties, that conflicts should be addressed at the planning stage, and that long-term management plans will be based on regional and national goals.[10]

Currently, 18 Integrated Management pilot initiatives are taking place in all three of Canada's ocean regions, including: the Eastern Scotian Shelf Integrated Management Project; the St. Lawrence Upper North Shore Integrated Coastal Zone Management Project; the Southern Beaufort Marine Coastline project; and the Georgia Basin Ecosystem Initiative. The Committee was informed that regionally based programs are being used to implement the *Oceans Act* and to gain experience under the "umbrella" of a national Integrated Management framework. The philosophy is that the concurrent

---

10 Fisheries and Oceans Canada, Backgrounder, *Integrated Management*, December 1996.

development of a national policy framework with regional, sub-regional and local programs and initiatives by DFO regions reinforces the pragmatic approach of "learning by doing" under the *Oceans Act*.[11]

B. Environmental Objectives

The Sierra Club of B.C. pointed out that section 31, Integrated Management Plans, makes no references to plans to address: destruction, alteration or degradation of estuarine, coastal or marine habitat; declines or changes in populations of ocean fish, shellfish, invertebrates, marine mammals or plants; introduction of exotic species; impact of population growth; freshwater diversions and alteration; toxic contamination; oil and chemical spills; or land-based pollution. The Committee agrees that these are worthwhile objectives for Integrated Management; however, it notes that, rather than addressing specific activities, this section of the Act authorizes the Minister to lead and facilitate the implementation of plans for Integrated Management.

The Sierra Club of B.C. also recommended: strengthening subsection 32(*d*) to allow monitoring and collection of data to help understand the oceans and their living resources and ecosystems; and making marine quality guidelines, objectives and criteria respecting estuaries, coastal waters and marine waters mandatory. The Committee notes that paragraph 33(1)(*c*) already requires the Minister to gather, compile, analyze, coordinate and disseminate information. In addition, subsection 42(*a*) authorizes the Minister, in exercising the powers and performing the duties and functions assigned by paragraph 4(1)(*c*) of the *Department of Fisheries and Oceans Act*, to collect data for the purpose of understanding oceans and their living resources and ecosystems.

C. Consultation

The Sierra Club of B.C. further recommended to the Committee that subsection 33(1), Cooperation and Agreements, be amended to provide for public consultation. However, subsection 33(2), Consultation, provides that the Minister, in exercising the powers and performing the duties and functions mentioned in Part II, may consult with other ministers, boards and agencies of the Government of Canada, with provincial and territorial governments and with affected Aboriginal organizations, coastal communities and other persons and bodies, including those bodies established under land claims agreements. The Committee, however, recommends:

---

11 Faith Scattolon, Regional Director, Oceans Environment Branch, Maritimes Region, Fisheries and Oceans Canada, Halifax, 8 May 2001.

Recommendation 7:

That subsection 33(2) be amended to read "In exercising the powers and performing the duties and functions mentioned in this Part, the Minister shall consult..."

D. Oil and Gas Exploration

In the Committee's view, one of the most serious issues that came to light during the review of the *Oceans Act* concerns the way in which oil and gas exploration licences have been granted off the coast of Cape Breton by the Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Board (CNSOPB). The granting of these licences suggests that there may be a lack of strategic direction with respect to the Oceans Management Strategy.

In December 1998, the Board issued Call For Bids, No. NS98-2, for new exploration licences for 20 "parcels" in the Nova Scotia offshore area. Bids were received for 19 of the parcels. One of the successful bids was on "Land Parcel No. 1," which comprises a substantial area of the southern Gulf of St. Lawrence off the west coast of Cape Breton.

The news that this region of the southern Gulf was to be opened up for oil and gas exploration raised alarm among fishing organizations and communities in the region. The southern Gulf of St. Lawrence is one of the most productive fishing areas in Canadian waters and the area on which Parcel 1 lies includes important spawning habitat for many of the species that are found in the southern Gulf, and lies along the migratory routes of many of the southern Gulf species. The southern Gulf is also one of the most productive areas in the world for lobster, the mainstay of the Gulf fishery.

In response to growing public concern, two ministers — the Minister of Natural Resources Canada, Ralph Goodale, and the Minister Responsible for the Petroleum Directorate and the Accord Implementation Act, Government of Nova Scotia, Gordon Balser — issued a joint directive on 20 October 2000. The directive ordered the Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Board to conduct a public review of potential oil and gas exploration and drilling activities within Exploration Licences 2364, 2365 and 2368. Exploration Licence 2368 corresponds to NS98-2 Parcel 1. The other two parcels are located in the Sidney Bight area. Unlike previous exploration licences, which had all been issued for offshore parcels, the three exploration licences slated for public review border on the coastline of Cape Breton. Parcel 1 is also adjacent to the waters off Prince Edward Island.

Although the Committee supports the public review commission,[12] it has some misgivings over limitations in both its mandate and in the composition of its staff. The Committee notes that the Commissioner is empowered to conduct a public review on the effects of potential oil and gas exploration and drilling activities within the licence areas with regard to:

- socio-economic impacts;
- effects on the ecosystem; and
- mitigation of impacts.

The Committee believes that the Commissioner's terms of reference should have been broader to include an explicit mandate to make recommendations as to whether the areas under consideration should be placed under a moratorium. Because the protection of the biodiversity and productivity of this region of the southern Gulf is at the core of the Commission's raison d'être, the Committee feels that it would have been preferable if the Commission staff had included someone representative of the fishing community in the area.

The Committee has no disagreement with the Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Board, which has been acting according to its mandate. However, according to the *Oceans Act*, the Minister of Fisheries and Oceans is expected to assume the lead role in Integrated Management; yet, in this case, the Department of Fisheries and Oceans appears to have been relegated to a mere advisory role.

The underlying concept of Integrated Management is that stakeholders, including federal departments, should not implement plans related to oceans without seeking the collaboration of other interested parties and that conflicts should be addressed at the planning stage, neither of which appears to have happened in this case. The Committee agrees with witnesses who were highly critical of a process that did not consult with coastal communities and fishermen in order to identify sensitive marine areas before putting them up for bid. Members of the Committee have concluded that the fishing community has little confidence that their interests and the environment on which they depend for their livelihood will be sufficiently protected by this process.

The Department of Fisheries and Oceans has a mandate to protect fish and their habitat under the *Fisheries Act*. Integrated Management is one of the three key principles on which the Oceans Management Strategy is built, the other two being the precautionary approach and sustainable development. It is not evident in this case that these principles are guiding the decisions being made.

---

12 The Commissioner, Dr. Teresa MacNeil, held identification of issue/information meetings from 25 September to 4 October 2001. Full public meetings are scheduled for January 2002. The Commission expects to report its findings by March 29, 2002.

The Committee shares the concerns of many of our witnesses that the effects of seismic testing, particularly on the larval stages and juveniles of many species, is not sufficiently well documented to provide assurance that damage to important stocks will not occur as a result of oil and gas exploration. The Committee is also concerned about the impacts from long-term discharge of effluent from possible oil and gas exploitation, should economic reserves be found in this area. The shallow waters of the Gulf are virtually landlocked; they are icebound in winter and they have limited tidal currents, making them especially vulnerable to contamination.

Fishermen have been fishing this region of the Gulf for hundreds of years and, with good management, fishing can be sustainable indefinitely into the future. Oil and gas development would undoubtedly provide valuable economic benefits, but at best only for a few decades. The Committee feels that it may be prudent to consider placing this region under an oil and gas exploration moratorium similar to that on the Georges Bank until the fishermen and their communities can be assured that the risks of exploration and development are minimal. The Committee believes that, in the long term, no great harm would result from a moratorium as any oil and gas reserves are only likely to increase in value.

The Committee notes that the Fisheries Resource Conservation Council (FRCC) has also registered its concern over oil and gas exploration in the Gulf of St. Lawrence and has recommended:

> That any oil and gas production activities in the Gulf of St. Lawrence, from the exploration to production phase, be postponed until a complete assessment, made through a transparent process, on the potential impact of those activities on the marine life is made.[13]

Mr. Jim Dickey, Chief Executive Officer of the Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Board, had this to say:

> I don't deny for a moment that there's a need to look at the whole offshore area in a much more general environmental and fisheries sense and to try to fit it into the oil and gas activity that's proposed for the area. As I understand it, that's exactly what is being done now under the *Oceans Act* with DFO and their Integrated Management plans for marine waters. ...
>
> But, at the end of the day I think it would certainly be to the advantage of everybody — the boards, the petroleum industry, and the fishing industry — to have a sense from the policy-makers of what areas are open for business and what aren't.[14]

---

13 Fisheries Resource Conservation Council, 2000/2001 Conservation Requirements for Groundfish Stocks in the Gulf of St. Lawrence, FRCC.2000.R.3, April 2000, p. 7.

14 Jim Dickey, Chief Executive Officer, Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Board, Ottawa, 5 June 2001.

The Committee agrees.

The Committee shares the concerns of witnesses and the FRCC, and questions whether this area of the Gulf of St. Lawrence should have been opened up to oil and gas exploration without a prior full environmental assessment under the *Canadian Environmental Assessment Act* (CEAA).[15]

The Committee recommends:

Recommendation 8:

That the federal government give consideration to conducting a full environmental assessment under CEAA on potential oil and gas exploration in the Gulf of St. Lawrence, particularly in the area designated by Exploration Licence 2368.

Recommendation 9:

That the federal government establish broadly based guidelines for oil and gas exploration and extraction based on the key principles of the *Oceans Act* and the interests of other stakeholders in order that the oil and gas industry is aware of what the limitations are prior to applying for a licence.

It is the Committee's understanding that a vacancy currently exists on the Board of the Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Board for an appointee from the Government of Canada. The Committee therefore recommends:

Recommendation 10:

That the federal government, in cooperation with the Province of Nova Scotia, appoint a qualified person representing the fishing community to the Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Board to represent the interests of fishing communities and the fisheries resources on which they depend.

The *Oceans Act* clearly states that the Minister of Fisheries and Oceans is expected to lead and facilitate the development of an integrated oceans management strategy. However, it is also apparent that responsibility for the management of Canada's oceans is becoming increasingly fragmented between different ministers. The *Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord Implementation Act,* for example, designates the Minister of Natural Resources as the responsible federal minister and the proposed Canada National Marine Conservation Areas Act would establish the Minister of Canadian Heritage as the minister responsible for that Act. The

---

15 The Standing Committee on Fisheries and Oceans has agreed to consider a future study on the environmental and ecological impacts of oil and gas exploration and exploitation activities.

Committee is disturbed that such divisions of responsibility represent an erosion of the authority of the Minister of Fisheries and Oceans, which in turn undermines the Minister's ability to lead a coordinated and comprehensive oceans management strategy.

The Committee therefore recommends:

Recommendation 11:

That the government affirm that the Minister of Fisheries and Oceans has the primary responsibility for all matters relating to the management of Canada's oceans.

Recommendation 12:

That the Minister of Fisheries and Oceans exercise his role as the minister with overall responsibility for the management of Canada's oceans more proactively.

PART III — POWERS, DUTIES AND FUNCTIONS OF THE MINISTER

Part III of the *Oceans Act* defines the powers, duties and functions of the Minister of Fisheries and Oceans and establishes the Minister of Fisheries and Oceans as the Minister responsible for Coast Guard services, hydrographic services and marine sciences.

A. Marine Services Fees

Section 47[16] gives the Minister the authority to fix fees for the provision of services under the Act. At the time the Standing Committee on Fisheries and Oceans was studying Bill C-98 in the fall of 1995, this Part of the Act was controversial with stakeholders in Canada's commercial shipping industry who raised concerns about the delivery of Coast Guard services and about potential economic impacts of fees on the commercial shipping industry.

Many of these concerns were raised again following the announcement in January 1996 by the then-Commissioner of the Coast Guard, John F. Thomas, of the basic principles of a marine services fee. At the time, it was anticipated that the fee would be phased in over a four-year period starting with a revenue target of $20 million, commencing 1 April 1996. Initially the fee was to be applied to aids to navigation. It was also anticipated that fees for icebreaking would be introduced in time for the 1996-1997 season.

During the spring of 1996, the Standing Committee on Fisheries and Oceans conducted a study on the Marine Services Fees in response to the concerns of the commercial shipping sector. On 22 April 1996, the Committee made ten recommendations to the Minister, which were largely agreed to by the Department. These included the recommendations that the Coast Guard be authorized to recover $20 million through fees for aids to navigation commencing 1 June 1996, and that the Coast Guard undertake to commission an independent and thorough socio-economic impact analysis of the cumulative effects of all marine-related fees and initiatives on the commercial shipping industry and dependent industries and regions. Fisheries and Oceans Minister of the day, Fred Mifflin, approved fees for aids to navigation on 9 May 1996, to become effective June 1 that year. The fee was set to recover $20 million in 1996-1997 toward the costs of aids to navigation services provided by the Canadian Coast Guard.

---

16 Marine Services Fee and the Icebreaking Fee are fixed pursuant to section 47 of the *Oceans Act*. Section 48 of the Act allows the Minister to fix fees for products, rights and privileges. Section 49 of the Act allows the Minister to fix fees for regulatory processes, etc.

In May 1998, the Minister of Fisheries and Oceans announced a number of initiatives related to Marine Services Fees:

- The federal government would place a three-year cap on fees for marine services provided by the Canadian Coast Guard.
- Starting in the 1998-1999 season, the government would implement a fee for icebreaking services to commercial shipping. The fee was intended to recover $13.3 million out of a total annual cost of $76 million.
- Treasury Board Secretariat would undertake a cumulative economic impact study with the appropriate departments within the next three years, to assess the impact of government cost recovery initiatives on the commercial shipping sector.

In the fall of 1998, representatives of the commercial shipping industry again appeared before the Standing Committee on Fisheries and Oceans to make the case that the Icebreaking Fee had the potential to negatively affect the competitiveness of the Canadian shipping industry with respect to U.S. carriers and other modes of transportation. As a result, the Committee recommended to the Minister that the Icebreaking Fee be set at 50% of the Coast Guard's proposal, to be implemented 21 December 1998 for a period of one year in order to provide time for the industry and the Coast Guard to work together to find a more acceptable long-term solution.

Then Minister of Fisheries and Oceans, David Anderson, accepted the Committee's recommendation and, on 4 December 1998, the Department announced an Icebreaking Services Fee revised to 50% of the original proposal beginning 21 December 1998. The fee would remain capped for three years; the impact of the Icebreaking Services Fee would be reviewed between the third and the fourth year; and, in the meantime, the Coast Guard would work with the industry to address costs and service delivery issues.

During the current review of the *Oceans Act*, the St. Lawrence Economic Development Council[17] (SODES) and the Chamber of Maritime Commerce[18] (CMC) appeared before the Committee to make further representations on the subject of fees for Coast Guard services.

The CMC noted that when the Canadian marine industry was first made aware of the government's intention to impose user fees for Coast Guard services, marine shippers and carriers asked for two basic provisions to precede the implementation of fees: a thorough assessment of the level of services required by the commercial shipping industry in order to trade safely and efficiently in Canadian waters; and, that the Coast

---

17 Marc Gagnon, Executive Director, and Claude Mailloux, Assistant Executive Director, St. Lawrence Economic Development Council, Ottawa, 2 May 2000.

18 Jim Campbell, Vice-President and General Manager, Chamber of Maritime Commerce, Ottawa, 2 May 2000.

Guard adjust its service levels and therefore its costs assessed to commercial shipping to the service needs of the industry.

The CMC recalled the 1996 review of the Marine Services Fee by the Standing Committee on Fisheries and Oceans in which it made recommendations to the Minister. One of those recommendations was that the Committee should address the issues of Coast Guard services as well as future marine services fees on a regular basis. The CMC endorsed that recommendation at the time and reaffirmed its endorsement during the current review of the *Oceans Act*.

Supported by the CMC, SODES recommended to the Committee that, before lifting the freeze on service fees or making any other decision relating to the Coast Guard's cost recovery process, the Minister should:

- allow sufficient time to complete the analysis and review of the structure of the Coast Guard's costs and services.
- wait until such time as the forums (the Marine Advisory Board and the regional advisory boards) have been able to make specific recommendations with respect to changes that need to be made in order to achieve real gains in efficiency.
- reassess the Coast Guard's budgetary requirements on the basis of gains made as a result of rationalization efforts currently under way.
- take into account the results of the economic impact study being conducted by Treasury Board.
- ensure that the results of the projects and the recommendations made by the various consultative bodies be reviewed in depth by the Standing Committee on Fisheries and Oceans and that the Committee have sufficient time to make recommendations to the Minister on any measures required, after consultation with the Coast Guard and representatives of the industry.

Phase I of the Treasury Board Study, which includes a review of the possible methodologies, was completed in June 2001. The Treasury Board Secretariat plans to complete consultations with industry by the end of October 2001 in order to obtain agreement on the methodology to be used in Phase II, the study proper. Completion of Phase II is now anticipated by February 2002.

The Committee agrees with the principles recommended by SODES and the CMC and therefore recommends:

Recommendation 13:

That the Coast Guard not make any revisions to the Marine Services Fee or Icebreaking Fees until the Treasury Board study has been

completed and until such time as all interested parties have had a reasonable opportunity to evaluate the study.

B. Ferries

Although a separate category has been created for ferries in the *Marine Service Fee Schedule*, they are still treated as commercial ships. According to SODES, ferry operators believe that this designation does not properly acknowledge their status as a public service. Ferries are required to provide their services to the public under predetermined conditions, generally under agreements with governments, and ferry operators have little flexibility to increase charges or to readjust their schedules. Moreover, fares are generally subject to stringent controls. Most other commercial shippers do not have to contend with these constraints. As ferries can be considered essential public services in many parts of the country, operators believe that they should be categorized as "government ships" for the purpose of Coast Guard service fees, thus exempting ferries from the Marine Services Fee and the Icebreaking Services Fee.

The Committee recommends:

Recommendation 14:

That the Minister evaluate whether classifying ferries as government ships for the purpose of exempting them from the Marine Services Fee and the Icebreaking Services Fee would result in fairer treatment of ferry operators and whether it would serve the broader public interest; and,

Recommendation 15:

That the Minister provide the results of the evaluation to the Standing Committee and Fisheries and Oceans and to the stakeholders.

C. Section 41

Section 41 of the *Oceans Act* establishes the powers and duties of the Minister with respect to Coast Guard services. Paragraph 41(1)(*a*) provides for the safe, economical and efficient movement of ships in Canadian waters through the provision of marine services including aids to navigation, marine communications, ice breaking, and channel maintenance (Subparagraphs 41(1)(*a*)(i) to (iv)).

SODES pointed out that the St. Lawrence has multiple users and therefore, unlike the well-defined area of a port, cannot be transferred to a single group of users. In SODES' view, the services required by users of the St. Lawrence take the form of a public good. SODES recommended amending subsection 41(1) of the *Oceans Act* to provide

that the federal government may not abandon or transfer the marine services described in the Act without the consent of the users of these services.

Subsection 41(2) requires the Minister to ensure that the services listed under subparagraphs 41(1)(*a*)(i) to (iv) are provided in a cost-effective manner. The Chamber of Maritime Commerce recommended to the Committee:

- Adding wording to subsection 41(2) to include that the level of services provided by the Coast Guard will be established *only after* consultation with users of the services.
- Amending subsection 41(2) to indicate that service delivery can be delivered by government or the private sector in order to encourage the Coast Guard to consider any and all alternatives to the current system of delivering the services outlined in this section.

The Committee agrees with the former of these recommendations and therefore recommends:

Recommendation 16:

That subsection 41(2) be amended to read "(2) The Minister shall ensure that the services referred to in subparagraphs (1)(*a*)(i) to (iv) are provided in a cost effective manner and that the level of services will be established only after consultation with users of the service."

The Chamber of Maritime Commerce acknowledged that consultation is now well established at the Coast Guard; nevertheless, they recommended that it be entrenched in subsection 41(2).

D. Section 42

Section 42 outlines the functions the Minister may perform with respect to marine sciences. The Sierra Club of B.C. pointed out that this section neglects research studies related to inland areas that affect ocean and marine activities.

E. Sections 47 and 48

The Area 19 Snow Crab Fishermen's Association complained that, under their co-management agreement with DFO, they pay a great deal for various services as well as an extensive management fee to DFO. In addition, they say they also pay a licence fee, which is supposed to be a management fee. In their view, this puts them in the position of paying twice as much as the fisherman who does not have a co-management agreement.

The Association questioned whether fee-setting should not be subject to some exclusionary provisions such that the fees for a facility which is provided for under the terms of paragraph 33(1)(*b*) "agreement" would be set by parties to the agreement. The Association recommended clarifying section 47, which authorizes the Minister to fix fees for services or the use of facilities, so that there would be no "apprehension of a double tax" by parties seeking to enter into agreements.

The Area 19 Snow Crab Fishermen's Association had similar concerns with section 48, which provides the Minister with the authority to fix fees for "products, rights and privileges." The Association's understanding was that paragraph 33(1)(*b*) "agreements" may enable the private sector to provide goods and services, which previously had been provided by "government largesse." The Association pointed out that fishermen must now often pay for products and services such as dock-side monitoring, data collection, scientific research and some enforcement that previously had been provided by government.

The Association argued that this "double fee structure" was prejudicial and could discourage others from entering into co-management agreements. The Association also recalled that it had raised the same issue in 1995 when Bill C-98 was before the Standing Committee on Fisheries and Oceans.

It is the understanding of the Committee, however, that fisheries co-management agreements are made under the authority of the *Fisheries Act*, not paragraph 33(1)(*b*) of the *Oceans Act*. It is also the understanding of the Committee that commercial fishing licence fees are paid for the privilege of accessing a public fisheries resource and are, in effect, a rental paid on the resource, not management fees.

F. Section 50

Subsection 50(2) of the Act provides for a maximum period of 30 days from the time the Minister fixes a fee under the Act until publishing the fee in the *Canada Gazette*. Both SODES and the Chamber of Maritime Commerce recommended amending subsection 50(2) to increase the 30-day period to 90 days in order to allow the industry, in partnership with the government, to make an appropriate study of its potential impact of changes to fees.

This recommendation appears to be based on a misunderstanding. The 30-day period specified in subsection 50(2) is provided for public notification, not for public comment. In fact, the fee takes effect as soon as the Minister fixes it. Subsection 50(2) requires the Minister to publish the fee in the *Canada Gazette* within 30 days of fixing the fee.

Although subsection 50(1) requires the Minister to consult with bodies or persons the Minister deems to be interested, it does not specify a consultation period. However,

the Committee agrees with the principle that the Minister should engage in a meaningful period of consultation prior to any revisions to fees for services and that the Minister should report on these consultations to the Standing Committee on Fisheries and Oceans and to the stakeholders.

LIST OF RECOMMENDATIONS

Recommendation 1:

That the Department of Fisheries and Oceans, in consultation with the provinces, territories and stakeholders, immediately draft regulations in accordance with the intent of the *Oceans Act*.

Recommendation 2:

That the Department of Fisheries and Oceans prepare an annual state of the oceans report to document progress on the implementation of the *Oceans Act*.

Recommendation 3:

That the Department of Fisheries and Oceans amend the *Oceans Act* to include references to fishermen and fishermen's organizations in the sections of the Act that require the Minister to consult.

Recommendation 4:

That an interdepartmental committee be struck to ensure that the stewardship and sustainable management of marine areas be done under the authority of the Minister of Fisheries and Oceans.

Recommendation 5:

That DFO take the means to publish in a proactive manner, to the public, information on suggested MPA sites through its Oceans Program Activity Tracking System Web site as well as other media.

Recommendation 6:

That such terms be clearly defined in the Act itself or reference made to other Acts which define them.

Recommendation 7:

That subsection 33(2) be amended to read "In exercising the powers and performing the duties and functions mentioned in this Part, the Minister shall consult..."

Recommendation 8:

That the federal government give consideration to conducting a full environmental assessment under CEAA on potential oil and gas exploration in the Gulf of St. Lawrence, particularly in the area designated by Exploration Licence 2368.

Recommendation 9:

That the federal government establish broadly based guidelines for oil and gas exploration and extraction based on the key principles of the *Oceans Act* and the interests of other stakeholders in order that the oil and gas industry is aware of what the limitations are prior to applying for a licence.

Recommendation 10:

That the federal government, in cooperation with the Province of Nova Scotia, appoint a qualified person representing the fishing community to the Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Board to represent the interests of fishing communities and the fisheries resources on which they depend.

Recommendation 11:

That the government affirm that the Minister of Fisheries and Oceans has the primary responsibility for all matters relating to the management of Canada's oceans.

Recommendation 12:

That the Minister of Fisheries and Oceans exercise his role as the minister with overall responsibility for the management of Canada's oceans more proactively.

Recommendation 13:

That the Coast Guard not make any revisions to the Marine Services Fee or Icebreaking Fees until the Treasury Board study has been completed and until such time as all interested parties have had a reasonable opportunity to evaluate the study.

Recommendation 14:

That the Minister evaluate whether classifying ferries as government ships for the purpose of exempting them from the Marine Services Fee and the Icebreaking Services Fee would result in fairer treatment of ferry operators and whether it would serve the broader public interest; and,

Recommendation 15:

That the Minister provide the results of the evaluation to the Standing Committee and Fisheries and Oceans and to the stakeholders.

Recommendation 16:

That subsection 41(2) be amended to read "(2) The Minister shall ensure that the services referred to in subparagraphs (1)(*a*)(i) to (iv) are provided in a cost effective manner and that the level of services will be established only after consultation with users of the service."

STANDING COMMITTEE
ON FISHERIES AND
OCEANS

COMITÉ PERMANENT DES
PÊCHES ET OCÉANS

House of Commons
Chambre des communes
OTTAWA, CANADA K1A 0A6

April 22, 1996

The Honourable Fred Mifflin, P.C.
Minister of Fisheries and Oceans
Room 207, Confederation Building
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Sir:

The Standing Committee on Fisheries and Oceans has completed its hearings on the Marine Services Fees and is pleased to present you with its report.

The Committee has listened carefully to the testimony of witnesses from the commercial shipping industry. The Committee feels that it is good public policy that those who benefit specifically from government goods and services should be asked to pay a fair share of the cost of providing them. The objective is to promote equity by shifting the financial burden from taxpayers generally to those who benefit most directly. While the Committee is sensitive to the concerns expressed regarding the potential negative effects on business and employment, the Committee is also aware that it has a responsibility to the Canadian taxpayer who, up until now, has been paying for the full cost of services provided to the commercial shipping industry. While we acknowledge that many of the presenters suggested a moratorium, we note that virtually all of the participants in our hearings agreed in principle with the concept of cost recovery. We agree with the principle of cost recovery, but we also believe that it is now time to go beyond principle and put this concept into practice.

In this context, we feel that the phased introduction of Marine Services Fees planned by the Coast Guard represents a balanced approach and we note that, at the initial level of $20 million in the 1996-97 fiscal year, the rate of cost recovery represents only

approximately 10% of the current cost of services to the commercial shipping industry provided to the industry by the Canadian Coast Guard through taxpayers' contributions. We believe that, at this level, the risk of serious harm to industry is minimal and that to postpone introduction of the fees would only serve to reduce the incentive for the Coast Guard and the commercial shipping industry to proceed expeditiously with the badly needed rationalization of Coast Guard services. We appreciate the concerns of the shipping industry with respect to the impact of fees and we would be uncomfortable with the introduction of any further fee increases until an independent, thorough, in-depth analysis of the cumulative impact of all fees facing the industry has been completed and the Coast Guard, the industry and an appropriate committee of Parliament have had a reasonable time to review the results of the analysis.

We are fully in agreement with the position that many of the Coast Guards aids to navigation are currently in excess of what is required by the commercial shipping sector and that this trend toward obsolescence of certain existing navigational aids will continue as new technology such as the Differential Global Positioning System becomes universally adopted. We also agree that many specific aids such as buoys could be more cost-effectively maintained by the private sector. However, determination of the required level of aids to navigation should not be driven by commercial interests alone and therefore we see the Coast Guard as continuing to play an essential role in ensuring the safety of marine traffic.

The Standing Committee on Fisheries and Oceans therefore recommends:

That Coast Guard be authorized to recover $20 million in the 1996-97 fiscal year through fees for aids to navigation commencing June 1, 1996 as planned;

that the Coast Guard undertake to commission an independent and thorough socio-economic impact analysis of the cumulative effect of all marine-related fees and initiatives on the commercial shipping industry and dependent industries and regions;

that this study be completed and a reasonable period of time be allowed for review by both the Coast Guard and the industry before ice breaking or other increases of the Marine Services Fee are introduced;

that the study be reviewed by an appropriate committee of Parliament;

that the marine shipping industry be invited to participate in the development of the terms of reference for this study and that the industry be asked to contribute financially to, consistent with the funding formula in the terms of reference, and to participate in the study;

that the Coast Guard, in conjunction with the commercial shipping industry, assess the level of services that are required for the safe and efficient transit of ships and ensure that only those services that are

required by the commercial shipping sector will be paid for by the commercial shipping sector;

that the Coast Guard, in conjunction with the industry, investigate the least expensive and most cost-effective means of delivering these services, including the option of privatization and that, within each region, consideration be given to developing port-specific incentives to reduce costs;

that the Coast Guard continue to work with the ensure that the cost recovery formula remains fair and equitable and, as far as practicable, establishes a close link between the services used and the level of fees charged but which does not unduly penalize any segment of the industry or region of the country;

that the Coast Guard, with the Marine Advisory Board and industry stakeholder groups in each region, report on progress on these initiatives every three months starting June 1, 1996; and,

that the Standing Committee on Fisheries and Oceans adopt for itself a monitoring role to oversee progress on these initiatives at regular intervals.

I trust that you will find this report useful in advance of your decision on the implementation of the Marine Services Fee.

Yours sincerely,

Joe McGuire, M.P.
Chair,
House of Commons Standing
Committee on Fisheries and Oceans

APPENDIX B
LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
Department of Fisheries and Oceans	2000/02/08	27
Dick Carson, Regional Director		
Matthew King, Acting Assistant Deputy Minister		
Camille Mageau, Director		
Daniel McDougall, Acting Director General		
Faith Scattolon, Regional Director		
Capital Regional District	2000/02/16	31
Denise Blackwell, Chair		
Christopher Causton, Board Chair		
Sierra Club of Bristish Columbia		
Sharon Chow		
B.C. Seafood Alliance	2000/02/21	36
Michelle James, Executive Director		
Canadian Parks and Wilderness Society	2000/02/21	37
Sabine Jessen, Conservation Director		
West Coast Sustainability Association		
Dan Edwards, President		
Chamber of Maritime Commerce	2000/05/02	48
Jim Campbell, Vice-President and General Manager		
Save Our Seas and Shores Coalition		
Mary Gorman, Spokesperson		

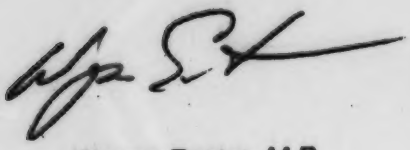
Associations and Individuals	Date	Meeting
St. Lawrence Economic Development Council	2000/05/02	48
Marc Gagnon, Executive Director		
Claude Mailloux, Assistant Executive Director		
Area 19 Snow Crab Fishermen's Association	2000/05/16	49
Deborah Baker, Legal Representative		
Area 19 Show Crab Fishermen's Association	2000/06/06	53
Deborah Baker, Legal Representative		

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, your Committee requests that the Government table a comprehensive response to this report within 150 days.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Fisheries and Oceans is tabled (*Meetings Nos 12, 16, 17, 20, 24 and 26 which includes this Report*) is tabled.

Respectfully submitted,



Wayne Easter, M.P.

Chair

DISSENTING OPINION BY THE CANADIAN ALLIANCE

Has the *Oceans Act* Succeeded?

Canada needs a statute that recognizes the Department of Fisheries and Oceans (DFO) as the lead agency in oceans policy. Such a statute would recognize the unique priority of the public fishery and the need to protect fish habitat.

The *Oceans Act* is not such a statute.

It was enacted to respond to the opportunities provided by the United Nations Convention on the Law of the Sea and was intended to be a significant step toward Canada's ratification of the Convention.

The Law of the Sea Convention has never been ratified.[1]

The Act was to strengthen the role of the Minister of Fisheries in oceans management and to recognize DFO as the lead agency for oceans policy. That has not happened.

Not only has the *Oceans Act* not served the basic function of recognizing Fisheries and Oceans as the lead agency for oceans policy, it has undermined the Minister of Fisheries unique constitutional role for the protection of fisheries and fish habitat.

When key decisions are made in regard to the ocean, its fisheries and their habitat, the Minister and his department are absent, they are off the radar screen.

The question must be asked, why has the *Oceans Act* failed to meet its primary objective of recognizing Fisheries and Oceans as the lead agency for oceans policy?

* * *

Undermining DFOs Lead Role: Canadian Heritage

Since the enactment of the *Oceans Act* serious questions have arisen as to whether the government intends DFO to be the lead agency for oceans policy.

The government has introduced the Marine Conservation Areas Act, Bill C-10, that would put large, yet undefined, areas of coastal waters under the control of the Minister of Canadian Heritage as marine conservation areas (MCAs). The *Oceans Act* already provided the Minister of Fisheries with a competing authority to establish marine protected areas (MPAs).

In keeping with the objective of the *Oceans Act* to create in the Minister of Fisheries the focal point for oceans policy, the Oceans *Act* should be amended to incorporate the

objectives of Bill C-10. Integrated oceans management would be greatly facilitated by having one Minister responsible rather than two competing bureaucracies.

Fishermen and other stakeholders are completely confused by the number of competing processes to "plan" for the ocean environment and there is no integrated strategy and there won't be as long as there are too many people and organizations taking responsibility for different pieces of the same pie.

* * *

Undermining DFOs Lead Role: Environment

The Department of the Environment (DOE) has released for public consultation a major policy document entitled, *Compliance and Enforcement Policy for the Habitat Protection and Pollution Provisions of the Fisheries Act.*

In the document, Environment claims it, not Fisheries and Oceans, has responsibility for the administration and enforcement of those sections of the *Fisheries Act* dealing with the deposit of deleterious substances in water frequented by fish (fish habitat). The Minister of Fisheries and Oceans should have been front and centre in this development, with fishermen involved at every step.

* * *

Undermining DFOs Lead Role: Natural Resources

On the East Coast the government has allowed the Minister of Natural Resources to make the decisions about where and when to explore and drill for oil and gas, even though such decisions directly impact fish and fish habitat.

When an inquiry was established to consider the impact of oil and gas exploration in the area adjacent to Cape Breton, it was the Minister of Natural Resources who was ultimately responsible even though the fishery was the only area that could be directly impacted by exploration.

DFO failed to effectively insert itself into the key decisions involving oil and gas exploration.

* * *

Constitutional Priority of the Public Fishery

Under section 91 of the *Constitution* the federal government has exclusive jurisdiction over the conservation and protection of Canada's fisheries whether coastal or inland.

In the *British Columbia Fisheries Constitutional Reference* of 1913, the judgement stated that "the right [to fish] being a public one, all that could be done to regulate its exercise and exclusive power of regulation was placed in the Dominion Parliament."

The high court was stating a fundamental constitutional point with regard to fisheries, the federal Parliament has exclusive responsibility to regulate the public fishery.

In *Agawa*, the Ontario Court of Appeal in 1988 neatly summarized the responsibility of the federal government and the Minister of Fisheries: **"The purpose of the *Fisheries Act* and Regulations made thereunder, although binding upon all persons, is not to abolish the right to fish of all persons, but to monitor and regulate, so that the fisheries will provide an adequate supply of fish now, and in the future."**

In 1996, the Supreme Court in the *Gladstone* decision reaffirmed the primary role of the "right to fish". This right, it said, could "only be abrogated by the enactment of competent legislation": It has been unquestioned law since *Magna Carta* that no new exclusive fishery could be created by the Crown and that no public right of fishing can be taken away without competent legislation.

In a nutshell, the primary constitutional responsibility and mandate of the Minister of Fisheries and Oceans is to regulate and protect the public fishery. The real question must be whether the *Oceans Act* is true to the Minister's primary responsibility? Put another way does it enhance or does it undermine his primary constitutional responsibilities?

* * *

Handling Competing Interests

Unfortunately the *Oceans Act* has created a conflict for the Minister between his primary duty to protect the fishery and fish habitat and his responsibility to manage ocean-based industrial activities.

For example the Minister stated, before Fisheries Committee on May 15, 2001, that as a result of the *Oceans Act* he now views his role as that of managing competing interests and activities in our coastal waters: "Traditional activities — like fishing... — are now joined by new expanding activities, like oil and gas development, tourism and aquaculture. All ocean users... deserve a say in how our oceans are managed over the long term. Managing this growth — and these <u>competing interests</u> — calls for a coherent, integrated approach. The *Oceans Act* gives just such an approach."

The *Oceans Act* does not oblige the Minister to ignore his primary responsibility to manage the public right to fish and thus to protect the fishery and fish habitat but it has provided the Minister and his Department with an excuse to emasculate the primacy of the fishery and fish habitat.

Fishing is not just another ocean activity like aquaculture or oil and gas exploration and drilling. Constitutionally it is different because there is a right to fish, there is no comparable right to undertake aquaculture or oil and gas exploration and drilling. From an environmental perspective fishing is of a different order than

aquaculture or oil and gas exploration and drilling. Foreign marine organisms and other pollutants once released cannot be recalled. Damage caused can be permanent.

The fundamental problem with the *Oceans Act* is a failure to address the unique position of fisheries and fishing. Due to this failure the Minister can be forgiven for seeing his job as one of merely balancing the demands of the many potential users of the ocean environment, all with an equal priority.

* * *

Establishing Priorities

The* Oceans Act *is legislation searching for a policy.

Instead of stating in the Act what the policy and its priorities was, Parliament advised the Minister to develop a policy and then to administer it.

Unfortunately Parliament abdicated its lawmaking role to the Minister and now is left with few if any criteria on which to judge if the Act is now working as it was intended. Unfortunately the Minister is equally adrift without clearly stated objectives and directives. **At its root, Parliament failed to speak clearly about the primary responsibility of the Minister for fish and fish habitat. It forgot that fishing is a right not a privilege.**

On this point, it is disheartening that the report of the Fisheries Committee also made this mistake at 3.23 when it stated: "It is also the understanding of the committee that commercial fishing licence fees are paid for the privilege of accessing a public fisheries resource..." **In a public fishery the government is not the owner of the resource. The "public" in the "public fishery" refers to the public right of access to a common property resource rather than a resource owned by government.** Put simply, in public waters there is a right to fish and fishing is a right not a privilege.

In failing to recognize the right to fish in public waters the Act fails to effectively differentiate between fishing and other ocean activities such as aquaculture and oil and gas drilling. **Without a firmly established superstructure the *Oceans Act* has the form and texture of a jellyfish.**

* * *

Recognition of Fishermen

Because the Act fails to recognize the priority of the public right to fish, it also fails to recognize fishermen as the primary affected group in the establishment of marine protected areas. This is particularly unfortunate since it is fishermen and their families who would be most affected by the creation of MPAs.

It must be remembered that the *Fisheries Act* already provides an effective tool to protect and promote the fishery through the creation of refuges or no take zones. The Minister has the power to close an area for fishing if he believes it necessary, unfortunately he has often failed to do so. The creation of marine protected areas is not an appropriate substitute to effective fishery management.

Fishermen must be involved in the creation of protected areas in those relatively rare instances where MPAs are a more effective vehicle for protecting the fishery than closures under the *Fisheries Act.*

With any protected area fishermen will need to know what specifically the MPA is designed to do and what specific activity the MPA may curtail. There should be a clear indication that fishermen are the cause of specific conservation problems and that less severe conservation measures such as gear restrictions or closed season will not adequately address the targeted conservation problem. Any not-take regulations should be specific, there should be measurable criteria to determine the conservation benefit of a no-take zone on the affected stocks of fish and provide a timetable for periodic review of the continued need for the no-take zone.

* * *

Primary Responsibility of Minister

Nowhere in Part III of the *Oceans Act,* where the powers and duties of the Minister of Fisheries and Oceans are spelled out, does it say that the primary responsibility of the Minister is the protection of the public fishery and fish habitat. Instead the Act adds a competing set of duties and responsibilities that are at odds with the protection of the public fishery and fish habitat.

This oversight could easily be remedied through a simple amendment to indicate the first responsibility of the Minister is the protection of the public fishery and fish habitat.

* * *

Recreating the *Oceans Act*

The *Oceans Act* could more effectively establish the Department of Fisheries and Oceans as the lead agency in oceans management if it recognized the constitutional priority of the fishery and the protection of fish habitat. In doing so, the Act would acquire a form and structure that it has, heretofore, lacked.

The government must reconsider its transfer of responsibility for marine conservation areas to the Minister of Canadian Heritage, fisheries habitat protection to Environment, and all decisions regarding oil and gas developments in coastal waters to Natural Resources. Fisheries and Oceans must be the senior agency in these matters, not a poor cousin.

In keeping with the recognition of the priority of the fishery, the Act should also recognize the special place of fishermen and involve them as much as is practicable in the creation and management of marine protected areas.

With the establishment of a foundation on which to build an oceans policy, DFO will acquire a framework within which to manage and regulate major industrial users of the marine environment such as aquaculture and oil and gas exploration and drilling. Without such a foundation these industries are more often than not viewed as threats to the marine environment. It is time to give them a legitimate place at the table.

Finally, the duties and responsibilities of the Minister of Fisheries and Oceans must be prioritized so that he is able to carry out his constitutional responsibilities for the fishery and fish habitat. If these duties are properly ordered much of the confusion that has been identified will be resolved.

The challenges in oceans policy are not insurmountable if a road map is available. The *Oceans Act* must provide such a map.

---

1. If Canada were to ratify the Convention it might be allowed to formally establish the outer limits of the continental shelf beyond 200 nautical miles for the purposes of the Convention.

DISSENTING OPINION BY THE BLOC QUÉBÉCOIS

Background

The Bloc Québécois opposed passage of the *Oceans Act* in 1995, considering it inconsistent and difficult to apply. At that time, we raised the problem of overlapping responsibilities among various federal and provincial departments. In Quebec, the *Oceans Act* is seen as an encroachment on Quebec's prerogatives, in particular with respect to protection of the environment. This being so, the Bloc Québécois has difficulty agreeing that the *Oceans Act* is "fundamentally sound" as claimed in the introduction to the report by the Standing Committee on Fisheries and Oceans.

Recommendations

The review process by the Standing Committee on Fisheries and Oceans is designed to improve the *Oceans Act*. The Bloc Québécois played an active part in the process, supporting in particular the following four measures:

The Bloc Québécois considers that it was imperative for the Committee to recommend a continued freeze on marine services fees and icebreaking fees until such time as the Canadian government has completed its study of the Coast Guard's costs and services structure.

The Bloc Québécois is satisfied with the Committee's position on recognition of special status for ferries, which should be considered as government ships since they provide an essential public service. This provision would allow ferries to be exempt from marine services fees and icebreaking fees.

The Bloc Québécois is pleased that the Committee has recognized the need for an assessment of the environmental impact of potential oil and gas exploration in the Gulf of St. Lawrence.

The Bloc Québécois is especially in favour of amending the *Oceans Act* to require the Minister to include fishermen and fishermen's organizations in any consultation process from now on.

Points in dispute

The problem of multiple types of protected marine areas

There will soon be at least three types of marine areas under federal administration. In addition to Fisheries and Oceans Canada's Marine Protected Areas, the Department of Canadian Heritage will shortly have "national marine conservation areas", while Environment Canada is proposing to establish "marine wildlife areas".

To coordinate the activities of these three departments, and prevent any derogation of the Minister's authority, the Standing Committee on Fisheries and Oceans is proposing that an interdepartmental committee be struck to ensure that "the stewardship and sustainable management of marine areas" be done under the authority of the Minister of Fisheries and Oceans.

> **The Bloc Québécois considers this recommendation a step in the right direction. But advantage should be taken of the fact that Bill C-10, An Act respecting the national marine conservation areas of Canada, is still before the Standing Committee on Canadian Heritage, to ensure that the government avoids duplication and encroachment on Quebec's jurisdiction and provides for a responsibility-sharing mechanism.**

In this regard, there is a precedent that has produced good results: the *Saguenay-St. Lawrence Marine Park Act*, which was passed in 1997 in identical form by both parliaments, Canada and Quebec. This ensures respect for the jurisdictions attributed to each of the two governments.

In addition, Bill C-10 should be amended to include the explicit provision that no national marine conservation area can be set up where the local community rejects the idea.

Recognition of Quebec's prerogatives

The *Oceans Act* officially deprived Quebec and the other provinces of their power to manage the marine environment and handed it over to the federal government. By invoking the need to protect the marine environment from degradation, the federal government will always have the option of interfering as it chooses in areas that are rightfully under the jurisdiction of Quebec and the other provinces.

In addition, the Committee's report does not tackle the problem of federal-provincial overlaps; nor does it attempt to impede the proposal by the Department of Canadian Heritage to create national marine conservation areas (Bill C-10).

The *Oceans Act* and Bill C-10 are thus in our opinion two examples of the federal government's centralizing agenda. They threaten Quebec's jurisdiction in environmental matters.

In this dissenting opinion, the Bloc Québécois is speaking for all those who want to see a clarification of the roles of each department, and want the Department of Canadian Heritage to stay out of management of the marine environment.

Suzanne Tremblay,
MP for Rimouski-Neigette-et-La Mitis
Bloc Québécois Fisheries and Oceans Critic

Jean-Yves Roy
MP for Matapédia—Matane
Bloc Québécois Deputy Fisheries and Oceans Critic

DISSENTING OPINION BY THE NEW DEMOCRATIC PARTY

The Standing Committee on Fisheries and Oceans Report on the *Oceans Act*.
Supplementary Recommendations
Peter Stoffer, MP (Sackville — Musquodoboit Valley — Eastern Shore)

Dear Committee Members:

As a member of the Standing Committee on Fisheries and Oceans, I was pleased to be a full participant in the process that led to the creation of this report. I was also fortunate to have an opportunity to hear and question a number of witnesses. Throughout the process I gained a better understanding of the issues associated with the *Oceans Act.*

I have no objections to the overall foundation, direction and structure of the report. There are, however, several points that need clarification and some recommendations that I believe need to be strengthened or added.

- In the draft report, while there is frequent reference to the Minister of Fisheries and Oceans, there is no clear definition of the Minister's role. It should therefore be reinforced that the Minister of Fisheries and Oceans remains the final decision maker concerning the management of Canada's Oceans.
- Another reference that is missing from the draft report is; that the consultation process leading to all decisions be open and transparent. I maintain that failure to reinforce the importance of clarity in the decision-making process would be a detrimental omission.

In addition to the above general objections, I have some specific supplementary recommendations. They are as follows:

In Part II — The Oceans Management Strategy, section 2.38 — where the reports states:

> *"the Committee feels that it would have been preferable if the Commission staff had included someone representative of the fishing community in the area"*

- I would suggest that the wording *"it would have been preferable"* could be strengthened and that the report should recommend that:

  "Representatives of the fishing community are present on any commissions or boards whose decisions have an impact on the fisheries".

In section 2.47 where the Committee recommends:

> **"That the federal government give consideration to conducting a full environmental assessment under CERA on potential oil and gas**

exploration in the Gulf of St. Lawrence, particularly in the area designated by Exploration Licence 2368"

- I suggest changing, strengthening and broadening the recommendation to include all oil and gas exploration. For example the phrasing could be as follows:

"The Committee recommends:

> That the federal government **require** that a full environmental assessment be conducted before licenses and leases are granted for **any and all** oil and gas exploration. And, that the federal Minister of Fisheries and Oceans have final approval of all marine oil and gas licenses and leases.

- There is a perception within the fishing, Aboriginal and environmental communities that ministerial approval has been deferred particularly in matters relating to oil and gas exploration. Given the expressed concerns of these communities, and the potential expansion of oil and gas sector on the Pacific Coast, additional wording should be included in the report to recognize the concerns and to reaffirm the role of the Minister.

In Part III, section 3:11

- I recommend that any revisions to the marine services fee or Icebreaking fees be reflective of the differing service needs of various ports. For example, the ports of Halifax and Vancouver do not require icebreaking on a regular basis.
- I maintain that there are potential competitive and economic disadvantages in having a "blanket" marine service fee structure. The concept of "scaled fees" or "fee for service" (i.e. icebreaking) should be examined and ensure that the views and opinions of ports like Halifax and Vancouver are reflected in any changes to the marine service fee and in the final report.

I trust that you will give my suggestions serious consideration and thank you for the opportunity to provide my input.

Sincerely,

Peter Stoffer, MP
Sackville—Musquodoboit Valley—Eastern Shore

MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, October 23, 2001
(*Meeting No. 26*)

The Standing Committee on Fisheries and Oceans met *in camera* at 9:11 a.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Chair, Wayne Easter, presiding.

Members of the Committee present: John Cummins, Rodger Cuzner, Wayne Easter, Georges Farrah, Loyola Hearn, Dominic LeBlanc, Bill Matthews, Lawrence O'Brien, Jean-Yves Roy, Paul Steckle, Peter Stoffer, Suzanne Tremblay, Tom Wappel.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Alan Nixon, Research Officer.

Pursuant to Section 52 of the *Oceans Act*, the Committee resumed consideration of the draft report.

It was agreed, — That the evidence gathered by the Standing Committee on Fisheries and Oceans of the second session of the 36th Parliament be adduced.

It was agreed, — That the Chair be authorized to make such typographical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the report.

It was agreed, — That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request the Government to table a comprehensive response to the report within 150 days.

It was agreed, — That the draft report, as amended, of the Committee's review of the *Oceans Act* under Section 52 of the said Act, be adopted as the Committee's Fourth Report, and that the Chair present the said report to the House.

It was agreed, — That 550 copies of the Fourth Report be printed in accordance with the policy established by the Board of Internal Economy in a tumble bilingual format.

It was agreed, — That, pursuant to Standing Order 108(1)(*a*), the Committee authorize the printing of any dissenting opinion as appendices to the report immediately following the signature of the Chair.

It was agreed, —That any dissenting opinion be limited to not more than five (5) pages in Arial 12 point font.

It was agreed, — That any dissenting opinion be received in both official languages and an electronic format by the Clerk not later than 2 p.m., Friday, October 26, 2001.

At 9:43 a.m., the Committee proceeded to consideration of future business of the Committee.

It was agreed, — That the Committee adopt the budget in the amount of $145,000 for the Committee's travel to the Pacific Coast from Monday, November 19 to Saturday, November 24, 2001.

It was agreed, — That the Committee adopt the budget in the amount of $66,250 for the Committee's travel to the Atlantic Coast from Monday, December 3 to Wednesday, December 5, 2001.

It was agreed, — That the Committee adopt the budget in the amount of $11,705 for the Committee's operation until 31 December 2001.

At 10:23 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Andrew Bartholomew Chaplin
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

RAPPORT SUR LA *LOI SUR LES OCÉANS*

Comité permanent des pêches et des océans

Wayne Easter, député
Président

Octobre 2001

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

RAPPORT SUR LA *LOI SUR LES OCÉANS*

Comité permanent des pêches et des océans

Wayne Easter, député
Président

Octobre 2001

COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

PRÉSIDENT

Wayne Easter

VICE-PRÉSIDENTS

John Cummins
Paul Steckle

MEMBRES

Sarkis Assadourian
Andy Burton
Rodger Cuzner
Georges Farrah
Loyola Hearn
Dominic LeBlanc
James Lunney
Bill Matthews
Lawrence O'Brien
Jean-Yves Roy
Peter Stoffer
Suzanne Tremblay
Tom Wappel

GREFFIER DU COMITÉ

Andrew Bartholomew Chaplin

PERSONNEL DE RECHERCHE

Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement
Alan Nixon

LE COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Conformément à l'article 52 de la *Loi sur les océans*, votre comité a entrepris l'examen de ladite *Loi*.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

PARTIE I — OBSERVATIONS GÉNÉRALES 3

PARTIE II — STRATÉGIE DE GESTION DES OCÉANS 5

ZONES DE PROTECTION MARINE 5

A. Introduction 5

B. Progrès 5

C. Programmes complémentaires 6

D. Processus 7

E. Zonage 8

1. Zones de protection marine provisoires et mesures de protection provisoires 10

2. Précision de la terminologie 11

GESTION INTÉGRÉE 12

A. Introduction 12

B. Objectifs environnementaux 12

C. Consultation 13

D. Exploration des hydrocarbures 13

PARTIE III — ATTRIBUTIONS DU MINISTRE 19

A. Droits de services maritimes 19

B. Traversiers 22

C. Article 41 22

D. Article 42 23

E. Articles 47 et 48 24

F. Article 50 24

LISTE DES RECOMMANDATIONS 27

ANNEXE A — Lettre — Président du Comité des pêches et des océans au ministre des Pêches et des Océans, 22 avril 1996 31

ANNEXE B — LISTE DES TÉMOINS 35

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 37

OPINIONS DISSIDENTES 39

PROCÈS-VERBAL 53

INTRODUCTION

Le projet de loi C-98 : Loi concernant les océans du Canada, a été présenté au Parlement durant la session de 1995-1996. La *Loi sur les océans* a reçu la sanction royale le 18 décembre 1996 et est entrée en vigueur le 31 janvier 1997. Cette loi fait du Canada le seul pays ayant une loi exhaustive traitant des océans.

En vertu de l'article 52 de la *Loi*, le Comité permanent des pêches et des océans doit examiner l'application de la *Loi* dans les trois ans après son entrée en vigueur et présenter un rapport au Parlement dans un délai d'un an à compter du début de l'examen.

Le Comité permanent des pêches et des océans a terminé son examen de la *Loi*. Il a tenu des audiences à Vancouver, à Halifax et à Ottawa. Le Comité a reçu de nombreuses et excellentes présentations, et il tient à remercier de leur démarche tous les témoins qui ont préparé des mémoires et qui se sont présentés devant lui.

À l'issue de son examen, le Comité a conclu que la *Loi sur les océans* est fondamentalement judicieuse et il ne recommande pas de modification importante pour le moment. Néanmoins, le Comité a des réserves en ce qui a trait à l'administration de certains aspects de la *Loi*. En effet, certains principes et programmes qui constituaient des éléments clés de la *Loi* ne semblent pas avoir été appliqués dans la mesure où ils auraient pu ou dû l'être. En outre, plusieurs points plus précis ont été soulevés — en particulier relativement à la création de zones de protection marine et à la gestion intégrée (partie II — Stratégie de gestion des océans) et aux services maritimes (partie III — Attributions du ministre) — sur lesquels, de l'avis du Comité, il convient de se pencher.

PARTIE I — OBSERVATIONS GÉNÉRALES

En général, les témoins appuient la *Loi* elle-même, mais plusieurs se sont plaints d'un manque de signes concrets de sa mise en œuvre. Certains ont évoqué l'absence presque totale de règlements issus de la *Loi* ou l'inobservation de ses principes clés. D'autres ont demandé où se situait la « stratégie ». Ils ont souligné l'absence de gestion de la zone côtière et ont laissé entendre qu'il y avait un « vide stratégique d'importance », et que les « politiques actuelles étaient contradictoires ». D'autres encore se sont demandé ce que la *Loi* faisait vraiment pour protéger et restaurer le milieu marin. Le Comité est d'accord et recommande donc :

Recommandation 1 :

Que le ministère des Pêches et des Océans, en consultation avec les provinces, les territoires et les intervenants, rédige immédiatement une ébauche de règlement conforme à l'intention de la *Loi sur les océans*.

La West Coast Sustainability Association[1] fait remarquer que la *Loi sur les océans* est censée avoir élargi le mandat du ministère des Pêches et des Océans (MPO) bien au-delà de la gestion et de la protection du poisson. À titre d'exemple, le MPO doit maintenant reconnaître l'incidence de ses politiques de délivrance de permis et de gestion du poisson sur la population en général et sur l'écosystème. Pourtant, selon l'Association, il semble y avoir un écart entre les intentions énoncées dans la *Loi sur les océans* et sa mise en œuvre. Le Sierra Club of B.C.[2] soutient que les politiques élaborées devraient viser en premier lieu la conservation et reposer sur le principe de la prévention. Le Club recommandait la présentation d'un rapport annuel sur l'état des océans.

Le Comité convient qu'un rapport annuel sur l'état des océans serait un moyen utile de documenter d'une façon globale les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la *Loi sur les océans*. Un tel rapport atténuerait les craintes des personnes pour lesquelles il y a manque de progrès visible.

---

1 Dan Edwards, président, West Coast Sustainability Association, Vancouver (Colombie-Britannique), 21 février 2000.

2 Sharon Chow, Sierra Club of B.C., Victoria, (Colombie-Britannique), 16 février 2000.

Le Comité recommande :

Recommandation 2:

Que le ministère des Pêches et des Océans rédige un rapport annuel sur l'état des océans pour documenter les progrès réalisés au chapitre de la mise en œuvre de la *Loi sur les océans*.

La Area 19 Snow Crab Fishermen's Association[3] dénonce le fait que les pêcheurs ne soient pas mentionnés dans la *Loi sur les océans*. Plusieurs articles permettent au Ministre de collaborer avec divers groupes et de les consulter, notamment les organisations autochtones et les collectivités côtières, mais aucune mention n'est faite des pêcheurs ou de leurs organisations. L'Association est d'avis que les « collectivités côtières » n'ont jamais été reconnues comme des entités dotées de pouvoirs d'administration ou de représentation et que, par conséquent, l'appellation « collectivités côtières » dans la *Loi* est vide de sens.

Le Comité convient avec la Area 19 Snow Crab Fishermen's Association que les pêcheurs et leurs organisations ont un intérêt légitime dans les aspects plus généraux de la gestion des océans, au-delà de la seule gestion des pêches. Toutefois, il croit également que la collectivité élargie — qui va au-delà des personnes qui ont un intérêt financier direct dans l'exploitation des ressources marines — a également un intérêt légitime dans la gestion des océans du Canada, puisque ces océans et les ressources qu'ils renferment appartiennent à la population canadienne. Par conséquent, le Comité est d'avis qu'il serait préférable de continuer de parler de collectivités côtières dans les articles de la *Loi* qui exigent une consultation du Ministre.

Le Comité recommande :

Recommandation 3 :

Que le ministère des Pêches et des Océans modifie la *Loi sur les océans* pour mentionner les pêcheurs et les organisations de pêcheurs dans les articles qui exigent une consultation de la part du Ministre.

---

3 Deborah M. Baker, représentante juridique, Area 19 Snow Crab Fishermen's Association, par vidéoconférence de Halifax (Nouvelle-Écosse), 16 mai 2000.

PARTIE II — STRATÉGIE DE GESTION DES OCÉANS

La partie II de la *Loi*, Stratégie de gestion des océans, en est l'élément fondamental. Elle repose sur trois principes clés : le développement durable, la gestion intégrée des activités et la prévention. La mise en œuvre de la Stratégie de gestion des océans s'appuie sur deux programmes : la gestion intégrée et les zones de protection marine (ZPM).

ZONES DE PROTECTION MARINE

A. Introduction

Une partie importante de l'étude du Comité est consacrée aux zones de protection marine. L'article 35 de la *Loi* autorise le ministre des Pêches et des Océans à créer des ZPM. Ces dernières constituent un outil de protection et de conservation du milieu marin dans les secteurs de l'océan qui, croit-on, nécessitent une attention particulière. Un secteur peut être désigné ZPM pour diverses raisons, notamment la conservation et la protection :

- des ressources halieutiques commerciales et non commerciales;
- des espèces marines en péril ou menacées et de leur habitat;
- des habitats marins uniques;
- des zones de haute biodiversité ou productivité biologique.

Les témoins étaient en faveur du concept des ZPM, mais ils ont également soulevé plusieurs questions relativement à la lenteur de leur création, au zonage, au processus et à la précision des termes.

B. Progrès

Lorsque les audiences du Comité ont commencé, cinq projets pilotes de ZPM avaient été entrepris : Race Rocks, situé à proximité de Victoria (Colombie-Britannique); Gabriola Passage, situé dans les Gulf Islands de la Colombie-Britannique; Bowie Seamount, situé à environ 180 km à l'ouest des îles de la Reine-Charlotte; Endeavour Hot Vents, situé à environ 250 km au sud-ouest de Vancouver; et Sable Gully, situé à environ 200 km de la côte est de la Nouvelle-Écosse. Plusieurs autres endroits ont été désignés zones d'intérêt. Cependant, au moment où le Comité a tenu ses audiences, aucun site n'avait encore le statut officiel de zone de protection marine.

Plusieurs témoins se sont dits préoccupés de la lenteur apparente de la création des ZPM. D'après un commentaire représentatif, si la désignation des ZPM se poursuit à la cadence actuelle, le programme ne sera pas très efficace pour protéger les espèces en péril ou menacées et leurs habitats.

À titre d'exemple, la section de la Colombie-Britannique de la Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada[4] (SPPSNC) a indiqué que le rythme avait ralenti au cours de l'année précédente. La SPPSNC a fait remarquer qu'en août 1998, les organismes fédéraux et provinciaux avaient lancé une stratégie conjointe sur les ZPM, présentant une vision et des objectifs communs pour les ZPM de la côte de la Colombie-Britannique; toutefois, aucune stratégie modifiée reposant sur une vaste consultation publique n'a été présentée. La SPPSNC a déploré que la stratégie ne comporte pas de plans d'action ni d'échéanciers clairs pour mettre en œuvre un système représentatif de ZPM d'ici 2010, ce qui était le but énoncé. D'autres témoins étaient également d'accord pour dire qu'un échéancier était nécessaire pour la désignation des ZPM.

La SPPSNC a également indiqué que même si le processus public du projet pilote de ZPM de Race Rocks semblait bien fonctionner, les progrès réalisés dans les autres sites de la Colombie-Britannique ont pris du retard. Elle croit que le MPO doit redoubler d'efforts pour démontrer son engagement à l'égard du programme et pour rassurer le public que le programme sera maintenu.

C. Programmes complémentaires

Les ZPM constituent l'un de trois programmes fédéraux complémentaires, dont chacun a des objectifs différents, et qui ont pour objet l'établissement de zones marines protégées dans les eaux canadiennes.

- Les zones de protection marine (voir ci-haut).
- Le programme d'aires marines nationales de conservation du Canada, qui relève de Parcs Canada, dépend toujours de l'adoption du projet de loi C-10 : Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada. Cette loi établira un système de grandes aires marines de conservation polyvalentes qui représenteront, lorsqu'elles auront été créées, les 29 régions marines du Canada.
- Le Service canadien de la faune, régi par la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* et la *Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*, assure la conservation des principales aires marines et proches du rivage en fonction de la faune, de la recherche, de la conservation et de l'éducation du public en établissant des sanctuaires d'oiseaux migrateurs, des réserves nationales de

---

4 Sabine Jessen, directrice exécutive, section de la Colombie-Britannique de la Société pour la protection des parcs et sites naturels du Canada, Vancouver (Colombie-Britannique), 21 février 2000.

faune et des réserves marines d'espèces sauvages (aires protégées qui s'étendent au-delà de 12 milles au large). (Jusqu'à présent, aucune réserve marine d'espèce sauvage n'a été établie.)

Le Comité a entendu des points de vue divergents sur la multiplicité des types de zones marines protégées. D'une part, la SPPSNC a insisté sur la nécessité d'une série de désignations de zones protégées fédérales, chacune ayant des fonctions et des buts complémentaires. La SPPSNC a fait valoir que les trois programmes distincts pourraient contribuer de façon importante à la protection des écosystèmes marins du Canada sans dédoublement inutile du travail ou gaspillage des maigres ressources publiques. Selon la SPPSNC, les ministères fédéraux ont bien travaillé ensemble pour atteindre l'objectif commun d'établir un réseau de zones marines protégées tout en s'efforçant d'éviter le chevauchement et le dédoublement, et il y a également eu un niveau inégalé de coopération entre les gouvernements fédéral et provinciaux. La SPPSNC exhorte le Comité à appuyer l'adoption du projet de loi C-10 : Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada.

Par ailleurs, d'autres témoins étaient d'avis que la diversité des désignations de zones marines protégées créait de la confusion relativement aux responsabilités des divers organismes et à leurs processus de planification en milieu marin, entraînant chevauchements et dédoublements. On a également fait valoir que le projet de loi C-5, Loi sur les espèces en péril, pourrait créer des « résidences » d'espèces menacées qui seraient protégées par Environnement Canada ce qui ajouteraient une autre catégorie de zone protégée et accroîtrait la confusion. Des témoins ont donc recommandé que l'intendance et la gestion durable du milieu marin au Canada relèvent d'un seul organisme.

Le Comité est d'accord : il estime que toute dérogation à l'autorité du ministre des Pêches et des Océans est préoccupante. Il recommande donc :

Recommandation 4 :

Qu'un comité interministériel soit créé pour assurer que l'intendance et la gestion durable du milieu marin relève du ministre des Pêches et des Océans.

D. Processus

Même si les rapports relatifs à la collaboration entre les gouvernements et entre les agences sur la côte Ouest étaient généralement positifs, les témoins de la Nouvelle-Écosse ont affirmé qu'il y avait eu peu de collaboration entre les organismes gouvernementaux sur la côte Est pour faire progresser l'aménagement de ZPM et que le MPO n'avait pas encore reconnu la possibilité de l'intervention des organisations non gouvernementales (ONG) et de la collectivité dans l'aménagement de ZPM. Une

suggestion a été présentée selon laquelle le MPO devrait établir une stratégie de ZPM et un plan de gestion intégrée en ce qui concerne les ZPM de la région de l'Atlantique[5].

Le Comité a également appris que les processus nécessaires pour la protection des sites en vertu de la *Loi sur les océans* avaient été une source de frustration pour les universitaires et les ONG. Il a été suggéré que le MPO élabore un guide pour la désignation des ZPM à l'intention des ONG et des parties qu'intéresse le processus relatif aux ZPM. Toutefois, le Comité note que le MPO a publié, en mars 1999, deux documents qui semblent jouer dans une large mesure ce rôle : *Politique sur les zones de protection marine* et *Cadre national pour l'établissement et la gestion des zones de protection marine*. Le *Cadre* précise également que le programme des ZPM donne la possibilité aux collectivités côtières et aux organisations de conservation non gouvernementales de participer étroitement au processus relatif aux ZPM, de la proposition et de la cogestion des sites aux activités de consultation et aux programmes de sensibilisation du public.

On a également recommandé au Comité que le MPO dresse une liste des sites de ZPM suggérés et la rende publique pour que les groupes soient en mesure de colliger l'information et de faciliter l'aménagement des ZPM. Le Comité convient que ce serait un outil valable et facilement réalisable dans le site Web « Outil de repérage des activités des programmes sur les océans » (ORAPO)[6] du MPO, qui donne des renseignements détaillés sur les projets de gestion intégrée, sur les ZPM et sur les projets de qualité du milieu marin. Le Comité recommande :

Recommandation 5 :

Que le MPO prenne les moyens d'offrir sans tarder au public l'information sur les nouvelles ZPM suggérées dans son « Outil de repérage des activités des programmes sur les océans » de son site Web ainsi que par d'autres médias.

En outre, certains témoins ont indiqué qu'il fallait une plus grande collaboration en matière de recherche entre le MPO et l'industrie, les ONG, les universitaires, les groupes autochtones, les collectivités et les groupes de pêcheurs, ainsi qu'il est mentionné au paragraphe 33(2), et ils ont recommandé que le Ministre *soit tenu* de consulter ces groupes en particulier pour obtenir des renseignements supplémentaires sur les milieux marins.

E. Zonage

Certains témoins ont demandé au Comité que les ZPM soient strictement des « zones à ne pas exploiter » et ont recommandé des mesures supplémentaires,

---

5 Joanne Weiss et Susan Gass, School of Resource and Environmental Studies, Université Dalhousie, Halifax, 8 mai 2001.

6 http://www.dfo-mpo.gc.ca/CanOceans/INDEX.HTM

notamment la protection du benthos et l'aménagement de zones tampons autour des ZPM afin d'en assurer toute l'efficacité. La SPPSNC a demandé des normes de protection minimales pour toutes les ZPM. Elle a fait remarquer qu'une initiative fédérale-provinciale en Colombie-Britannique avait permis de déterminer qu'il fallait établir des normes de protection minimales, y compris l'interdiction de l'exploration et de la mise en valeur des ressources non renouvelables ainsi que du dragage et du déversement dans les ZPM. Selon la SPPSNC, le chalutage par le fond et la pisciculture sont également incompatibles avec les objectifs de conservation des ZPM et doivent en être exclus.

La SPPSNC a recommandé que le MPO, dans ses politiques nationales et régionales, reconnaisse explicitement et instaure des zones libres de récolte — à ne pas exploiter — dans tout le réseau des ZPM qui seront établies dans les océans du Canada. Elle souligne que les zones marines protégées sont utilisées de plus en plus de par le monde comme outil de conservation de la biodiversité marine et que les spécialistes des sciences de la mer ont insisté sur l'importance d'inclure les zones fermées à toute récolte dans un réseau de ZPM.

La British Columbia Seafood Alliance[7] préconise par contre la reconnaissance explicite de l'importance de favoriser et d'accroître la production de produits comestibles de la mer dans l'aménagement des ZPM. Dans le cadre de cette démarche, les ZPM ne feraient pas simplement partie de la stratégie d'ensemble pour conserver les écosystèmes marins, mais s'insèreraient dans une stratégie visant à promouvoir les possibilités de récolte et de culture durables des produits de la mer. Par conséquent, du point de vue de l'Alliance, les ZPM (et les aires marines de conservation) devraient comporter une grande diversité d'utilisations et de désignations de zonage plutôt que de n'être que des « zones à ne pas exploiter », zones dont la création devrait se justifier par des critères scientifiques défendables au-delà des mesures de gestion courantes du MPO.

Le Comité souligne que le *Cadre national pour l'établissement et la gestion des zones de protection marine* traite déjà de bon nombre de ces questions. En effet, le *Cadre* reconnaît que la *Loi sur les océans* permet de définir des sous-zones comportant des niveaux de protection différents à l'intérieur des ZPM, de sorte que le plan de gestion d'une ZPM pourrait préciser les activités autorisées et interdites dans chaque sous-zone. Ces niveaux de protection pourraient comprendre des sous-zones qui sont rigoureusement « à ne pas exploiter » ou même « sans activité ». Le *Cadre* décrit également l'utilisation de zones tampons autour des ZPM pour protéger ces dernières des empiétements inutiles de l'activité humaine afin de conserver et de protéger les ressources marines et les habitats dans les ZPM.

La B.C. Seafood Alliance a ajouté que même si les ressources marines sont réputées être du domaine public, l'industrie des produits de la mer doit être dédommagée

---

7 Michelle James, British Columbia Seafood Alliance, Vancouver, 21 février 2000.

des préjudices économiques subis par suite de la perte de la possibilité de mener ses activités soit avec permis ou par une sorte de droit acquis dans les zones à ne pas exploiter, de la même façon que les propriétaires privés ou les détenteurs de terres publiques sont dédommagés dans l'éventualité de la création d'un parc terrestre. Dans le même ordre d'idées, la Area 19 Snow Crab Fishermen's Association a recommandé de modifier le paragraphe 35(3) de la *Loi* (Règlements relatifs aux ZPM) afin de reconnaître la perturbation possible pour les pêcheurs que peut occasionner la désignation d'une ZPM et de prévoir la consultation des pêcheurs qui risquent d'être touchés.

La Area 19 Snow Crab Fishermen's Association a recommandé d'ajouter un nouveau paragraphe 35(3) qui se lirait ainsi :

> Lorsque les raisons indiquées ci-dessus sont déterminées [c.-à-d. les raisons de créer une ZPM], le Ministre rencontre et consulte toutes les organisations de pêcheurs qui ont un intérêt direct ou un droit de pêche acquis dans la zone qui doit être protégée.

Le paragraphe 35(3) deviendrait 35(4) et serait modifié pour se lire ainsi :

> Lorsque les consultations sont terminées, sur la recommandation du Ministre, le gouverneur en conseil peut, par règlement ...

Le *Cadre* reconnaît que les activités existantes ou proposées peuvent entrer en contradiction avec les objectifs de conservation d'une ZPM. Dans ce cas, le plan de gestion peut permettre l'élimination progressive de l'activité ou, lorsque l'exploitant a des droits qui sont reconnus officiellement ou qui s'assimilent à des droits acquis l'autorisant à utiliser les resources de la zone, des ententes peuvent être négociées entre l'exploitant et l'autorité responsable pour la protection des ressources de la zone. Le *Cadre* prévoit que les plans de gestion des ZPM doivent accorder la latitude nécessaire pour utiliser les outils en fonction des conditions locales, en collaboration avec les utilisateurs de la ressource.

1. Zones de protection marine provisoires et mesures de protection provisoires

Le paragraphe 36(1) de la *Loi sur les océans* prévoit que, sur la recommandation du Ministre, le gouverneur en conseil peut créer une ZPM provisoire en cas d'urgence. Toutefois, les décrets pris en vertu de ce paragraphe sont limités, c'est-à-dire qu'ils doivent respecter les accords sur les revendications territoriales existants. La Area 19 Snow Crab Fishermen's Association a avancé que les accords sur les revendications territoriales ne devraient pas empêcher le Ministre de prendre les mesures voulues pour protéger le milieu marin et l'Association a recommandé de modifier l'article 36 en supprimant le membre de phrase suivant : « dans la mesure où le décret n'est pas incompatible avec quelque accord sur les revendications territoriales ratifié, mis en vigueur et déclaré valide par une loi fédérale ».

Il convient de noter toutefois que le paragraphe 36(1) a été rédigé ainsi à la suite des inquiétudes exprimées par le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut, la Nunavut Tunngavik Incorporated et le Inuit Tapirisat of Canada lorsque le projet de loi C-98 a été présenté au Comité des pêches et des océans. Le libellé a été ajouté pour assurer la cohérence avec les paragraphes 6(1) et 6(2) de la *Loi concernant l'accord sur les revendications territoriales du Nunavut*[8].

Compte tenu de la longueur de la période nécessaire pour établir les ZPM, des témoins ont suggéré l'application de mesures de protection provisoires aux zones d'intérêt. Le Comité note que le *Cadre national pour l'établissement et la gestion des zones de protection marine* reconnaît que la désignation d'un site comme zone d'intérêt n'assure pas à ce dernier une protection immédiate. Toutefois, le Comité estime que ce changement est inutile car le *Cadre* souligne que le gouvernement dispose déjà de mesures pour protéger les ressources marines et les habitats de façon provisoire ou à long terme[9].

2. Précision de la terminologie

Des témoins ont indiqué que la *Loi sur les océans* utilise une terminologie qui se tient en théorie, mais qui doit être définie et appliquée avec précision dans la pratique pour être efficace. Ils recommandent de préciser les termes utilisés dans le paragraphe 35(1), qui énumèrent les raisons de désigner les ZPM, y compris : « des espèces en voie de disparition et des espèces menacées, et de leur habitat », « habitats uniques » et « riches en biodiversité » ou « productivité biologique ». Ils recommandent également de définir avec plus de précision le terme « prévention » dans la *Loi sur les océans* et que le MPO détermine comment et quand devrait s'appliquer le principe de la prévention. Enfin, ils suggèrent que l'expression « méthode des écosystèmes » dans le préambule de la *Loi sur les océans* soit définie pour préciser la façon dont le Ministre entend protéger les écosystèmes en vertu de la *Loi sur les océans*. Le Comité en convient et recommande :

Recommandation 6 :

Que ces termes soient définis clairement dans la *Loi* elle-même ou qu'on renvoie aux autres lois qui les définissent.

---

8 Comité permanent des pêches et des océans, *Procès-verbal et témoignages*, Ottawa, 21 novembre 1995.

9 Pêches et Océans, *Cadre national pour l'établissement et la gestion des zones de protection marine*, mars 1999, p. 10.

GESTION INTÉGRÉE

A. Introduction

On suppose dans les articles 31 et 32 de la *Loi sur les océans* que le ministre des Pêches et des Océans collaborera avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, les organisations autochtones et les collectivités côtières pour diriger et favoriser la gestion intégrée. La gestion intégrée constitue l'un des principes de base de la Stratégie de gestion des océans et elle est vue comme un processus décisionnel qui permet aux intervenants et aux autorités de travailler ensemble pour atteindre des objectifs communs et réaliser des plans et des priorités communs touchant une question ou un secteur géographique en particulier. La gestion intégrée repose sur les préceptes selon lesquels les intervenants, y compris les ministères fédéraux, ne doivent pas mettre en œuvre des plans touchant les océans sans rechercher la collaboration des autres parties intéressées; les conflits doivent être traités à l'étape de la planification; et les plans de gestion à long terme doivent reposer sur des objectifs régionaux et nationaux[10].

Dix-huit initiatives de gestion intégrée sont actuellement à l'essai dans les trois régions océaniques du Canada, y compris le projet de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais; le projet de gestion intégrée des zones littorales de la haute Côte-Nord du Saint-Laurent; le Southern Beaufort Marine Coastline Project; et l'initiative de l'écosystème du bassin de Géorgie. Le Comité a appris que des programmes régionaux sont utilisés pour mettre en œuvre la *Loi sur les océans* et pour acquérir de l'expérience dans un cadre national de gestion intégrée. On croit que l'établissement simultané d'un cadre stratégique national et de programmes et d'initiatives régionaux, infrarégionaux et locaux par les régions du MPO renforce la démarche pragmatique de « l'apprentissage par l'action » de la *Loi sur les océans*[11].

B. Objectifs environnementaux

Le Sierra Club of B.C. a indiqué que l'article 31 (Plans de gestion intégrée) ne mentionne aucunement les plans visant : la destruction, la transformation ou la dégradation de l'habitat estuarien, côtier ou marin; les diminutions ou les changements des populations de poisson, de crustacés et de mollusques, d'invertébrés, de plantes ou de mammifères marins; l'arrivée d'espèces exotiques; l'incidence de la croissance de la population; le détournement ou la transformation des cours d'eau douce; la contamination toxique; les déversements de pétrole ou de produits chimiques; ou la pollution terrestre. Le Comité convient qu'il s'agit là d'objectifs valables de gestion

---

10 Ministère des Pêches et des Océans, Document d'information, *Gestion intégrée*, décembre 1996.

11 Faith Scattolon, directrice régionale, Direction des océans et de l'environnement, Région des Maritimes, Pêches et Océans Canada, Halifax, 8 mai 2001.

intégrée; toutefois, il fait remarquer que plutôt que de préciser des activités, l'article 31 autorise le Ministre à diriger et à favoriser la mise en œuvre de plans de gestion intégrée.

Le Sierra Club of B.C. a également recommandé de donner plus de force au paragraphe 32*d*) afin de permettre la surveillance et la collecte des données pour mieux comprendre les océans ainsi que les ressources vivantes et les écosystèmes qu'ils contiennent, et de rendre obligatoire l'établissement de directives, d'objectifs et de critères de qualité des habitats estuariens, côtiers et marins. Le Comité a fait remarquer que l'alinéa 33(1)*c*) oblige déjà le Ministre à recueillir, à dépouiller, à analyser, à coordonner et à diffuser de l'information. En outre, le paragraphe 42*a*) autorise le Ministre à exercer ses pouvoirs et à s'acquitter des devoirs et fonctions prescrits à l'alinéa 4(1)*c*) de la *Loi sur le ministère des Pêches et des Océans*, c'est-à-dire recueillir des données pour comprendre les océans, les ressources vivantes et les écosystèmes qui s'y trouvent.

C. Consultation

Le Sierra Club of B.C. a de plus recommandé au Comité que le paragraphe 33(1) (Coopération et accords) soit modifié pour y ajouter la consultation publique. Toutefois, le paragraphe 33(2) (Consultation) prévoit que le Ministre, dans l'exercice des attributions prévues à la partie II, peut consulter d'autres ministres, conseils et organismes fédéraux, ainsi que les gouvernements provinciaux et territoriaux et les organisations autochtones, les collectivités côtières et d'autres personnes de droit public et de droit privé intéressées, y compris celles constituées dans le cadre d'accords sur des revendications territoriales. Le Comité recommande plutôt :

Recommandation 7 :

Que le paragraphe 33(2) soit modifié pour se lire comme suit « Dans l'exercice des attributions de cette partie, le Ministre consultera... »

D. Exploration des hydrocarbures

Le Comité est d'avis qu'une des questions les plus importantes qui s'est dégagée au cours de l'examen de la *Loi sur les océans* concernait la façon dont les permis d'exploration des hydrocarbures étaient accordés au large de la côte du Cap-Breton par l'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers (OCNEHE). En effet, l'octroi de ces permis semble échapper à toute orientation stratégique dans l'optique de la Stratégie de gestion des océans.

En décembre 1998, l'OCNEHE a lancé l'appel d'offres NS98-2 visant les nouveaux permis d'exploration de 20 « parcelles » dans le secteur extracôtier de la Nouvelle-Écosse. Des soumissions ont été reçues pour 19 parcelles. Une des soumissions retenues portait sur la « parcelle de terrain numéro 1 », qui englobe une

grande superficie du sud du golfe du Saint-Laurent située au large de la côte ouest du Cap-Breton.

L'annonce de l'ouverture de la région située au sud du golfe à l'exploration des hydrocarbures a alerté les organisations de pêcheurs et les collectivités de la région. Le sud du golfe du Saint-Laurent est l'une des zones de pêche les plus productives des eaux canadiennes et le secteur où se trouve la parcelle 1 abrite un important habitat de fraie pour de nombreuses espèces que l'on trouve dans le sud du golfe et il longe les voies de migration de nombreuses espèces du sud du golfe. Le sud du golfe est également un des plus grands secteurs du monde pour la production de homard, le pilier de la pêche du golfe.

En réaction à l'inquiétude croissante du public, le ministre des Ressources naturelles du Canada, Ralph Goodale, et le ministre responsable du Petroleum Directorate et de la Loi de mise en œuvre de l'Accord, du gouvernement de la Nouvelle-Écosse, Gordon Balser, ont publié une directive conjointe le 20 octobre 2000. La directive exigeait que l'OCNEHE effectue un examen public des activités éventuelles d'exploration d'hydrocarbures et de forage concernant les permis d'exploration 2364, 2365 et 2368. Le permis d'exploration 2368 correspond à la parcelle 1 visée par l'appel d'offres NS98-2. Les deux autres parcelles sont situées dans le secteur Sidney Bight. Contrairement aux permis d'exploration précédents, qui ont tous été délivrés pour des parcelles situées au large des côtes, les trois permis d'exploration qui doivent faire l'objet d'un examen public concernent des parcelles le long du littoral du Cap-Breton. La parcelle 1 est également contiguë au littoral de l'Île-du-Prince-Édouard.

Bien que le Comité appuie la commission chargée de l'examen public[12], il exprime certaines réserves en ce qui a trait aux restrictions du mandat et à la composition de la commission. Le Comité indique que la commissaire est habilité à effectuer un examen public des effets des activités éventuelles d'exploration d'hydrocarbures et de forage concernant les secteurs touchés par les permis en ce qui concerne :

- les répercussions socioéconomiques;
- les répercussions sur l'écosystème;
- l'atténuation des répercussions.

Le Comité est d'avis que la commissaire aurait dû recevoir un mandat plus large qui l'aurait expressément chargé d'établir si les secteurs à l'étude doivent faire l'objet d'un moratoire et de formuler des recommandations en conséquence. Comme la protection de la biodiversité et de la productivité de cette région du sud du golfe est la raison principale de l'existence de la commission, le Comité est d'avis qu'il aurait été préférable qu'une

---

12 La commissaire, Teresa MacNeil, a tenu des réunions d'information et de définition de la question du 25 septembre au 4 octobre 2001. Des réunions publiques sont prévues en janvier 2002. La commission prévoit présenter son rapport au plus tard le 29 mars 2002.

personne représentant la collectivité des pêcheurs dans la région fasse partie du personnel de la commission.

Le Comité ne disconvient pas que l'OCNEHE ait agi conformément à son mandat. Toutefois, en vertu de la *Loi sur les océans*, le ministre des Pêches et des Océans doit assumer la responsabilité de la gestion intégrée; pourtant, dans ce cas, le MPO semble n'avoir qu'un rôle consultatif.

La gestion intégrée repose sur le principe selon lequel les intervenants, y compris les ministères fédéraux, ne doivent pas mettre en œuvre des plans liés aux océans sans rechercher la collaboration des autres parties intéressées et selon lequel les conflits doivent être traités à l'étape de la planification. Dans le cas présent, on semble avoir méconnu les deux éléments de ce principe. Le Comité est d'accord avec les témoins qui critiquent vivement un processus au cours duquel on a omis de consulter les collectivités côtières et les pêcheurs pour déterminer les zones marines sensibles avant de faire un appel d'offres. Les membres du Comité ont conclu que la collectivité des pêcheurs a peu d'espoir que ses intérêts et l'environnement duquel elle est tributaire soient suffisamment protégés par un tel processus.

Le MPO a le mandat de protéger le poisson et son habitat en vertu de la *Loi sur les pêches*. La gestion intégrée est l'un des trois principes clés sur lesquels est fondée la Stratégie de gestion des océans, les deux autres étant le principe de la prévention et le développement durable. Il n'est pas évident, dans le cas présent, que ces principes guident les décisions qui sont prises.

Le Comité partage les inquiétudes des nombreux témoins qui croient que les effets de la prospection sismique, particulièrement sur la vie larvaire et les jeunes de nombreuses espèces, ne sont pas suffisamment bien documentés pour assurer que l'exploration des hydrocarbures ne causera pas des dommages aux stocks importants. Le Comité craint également les répercussions des déversements à long terme d'effluents causés par l'exploitation des hydrocarbures si des réserves rentables sont trouvées dans le secteur. Les eaux peu profondes du golfe sont presque coupées de la mer; elles sont encombrées par les glaces l'hiver et leurs courants de marée sont limités, ce qui les rend particulièrement vulnérables à la pollution.

Les pêcheurs sont actifs dans cette région depuis des centaines d'années et, moyennant une bonne gestion, la pêche pourrait être durable pour une période indéfinie. L'exploitation des hydrocarbures apporterait sans doute des avantages économiques précieux, mais au mieux seulement pendant quelques décennies. Le Comité croit qu'il serait prudent d'assujettir l'exploration des hydrocarbures dans cette région à un moratoire — comme dans le cas du Banc Georges — jusqu'à ce que les pêcheurs et leurs collectivités puissent être assurés que les risques de l'exploration et de l'aménagement sont négligeables. Le Comité croit qu'à long terme un moratoire ne pourrait pas causer beaucoup de tort, car il est probable que la valeur des réserves d'hydrocarbures n'ira qu'en augmentant.

Le Comité fait remarquer que le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques (CCRH) a également fait part de ses inquiétudes relatives à l'exploration des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent et a recommandé :

> Que toutes les activités d'exploitation du pétrole et du gaz naturel dans le golfe du Saint-Laurent, de l'exploration jusqu'à la production [...] soient différées jusqu'à ce qu'on ait réalisé une évaluation complète, dans le cadre d'un processus transparent, des répercussions éventuelles de ces activités sur la vie marine[13].

M. Jim Dickey, directeur général de l'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers, a fait la remarque suivante :

> Je conviens qu'il faut absolument examiner l'ensemble du secteur extracôtier en se concentrant sur l'environnement et sur les pêches d'une manière générale, afin de trouver un moyen d'y intégrer les activités pétrolières et gazières proposées pour le secteur. Si j'ai bien compris, c'est exactement ce que le MPO est en train de faire actuellement, en vertu de la *Loi sur les océans*, avec son plan de gestion intégrée pour les océans. [...]
>
> Mais en fin de compte, je pense qu'il serait certainement dans l'intérêt de tous — les offices, l'industrie pétrolière et le secteur de la pêche — que les décideurs nous informent des secteurs qui sont ouverts à l'exploration et de ceux qui ne le sont pas[14].

Le Comité est d'accord.

Le Comité partage les inquiétudes des témoins et celles du CCRH et se demande si ce secteur du golfe du Saint-Laurent aurait dû être ouvert à l'exploration des hydrocarbures sans qu'une évaluation environnementale complète n'ait été menée auparavant aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEA)[15].

Le Comité recommande :

Recommandation 8 :

Que le gouvernement fédéral envisage d'effectuer, en vertu de la LCEA, une évaluation environnementale complète de l'exploration éventuelle des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent,

---

13 Conseil pour la conservation des ressources halieutiques, 2000/2001 Impératifs de conservation pour les stocks de poisson de fond du golfe du Saint-Laurent, CCRH.2000.R.3, avril 2000, p. 8.

14 Jim Dickey, directeur général, Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers, Ottawa, le 5 juin 2001.

15 Le Comité permanent des pêches et des océans a accepté d'envisager une étude future sur les incidences environnementales et écologiques des activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures.

particulièrement dans le secteur désigné par le permis d'exploration 2368.

Recommandation 9 :

Que le gouvernement fédéral établisse des directives générales sur l'exploration et l'extraction d'hydrocarbures fondées sur les principes énoncés dans la *Loi sur les océans* et sur les intérêts des autres parties intéressées, de sorte que l'industrie des hydrocarbures soit au fait de la nature des contraintes avant de présenter une demande de permis.

Le Comité croit comprendre qu'un poste est actuellement vacant à l'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers et qu'il est réservé pour une personne nommée par le gouvernement du Canada. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 10 :

Que le gouvernement fédéral, en collaboration avec la Nouvelle-Écosse, nomme une personne qualifiée représentant la collectivité des pêcheurs à l'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers pour représenter les intérêts des collectivités des pêcheurs et des ressources halieutiques desquelles elles sont tributaires.

La *Loi sur les océans* prévoit clairement que le ministre des Pêches et des Océans est censé diriger et faciliter l'élaboration d'une stratégie intégrée de gestion des océans. Il est toutefois également apparent que la responsabilité de la gestion des océans du Canada est de plus en plus partagée entre différents ministres. La *Loi de mise en œuvre de l'Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers*, par exemple, désigne le ministre des Ressources naturelles comme le ministre fédéral responsable, et, en vertu du projet de loi C-10, Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada, le ministre du Patrimoine canadien serait le ministre responsable de cette loi. Le Comité craint que cette fragmentation des responsabilités entraîne une érosion du pouvoir du ministre des Pêches et des Océans, ce qui minerait sa capacité à diriger une stratégie globale et coordonnée de gestion des océans.

Le Comité recommande donc :

Recommandation 11 :

Que le gouvernement affirme que le ministre des Pêches et des Océans est responsable au premier chef de tout ce qui a trait à la gestion des océans du Canada.

Recommandation 12 :

Que le ministre des Pêches et des Océans exerce son rôle en tant que ministre assumant l'entière responsabilité de la gestion des océans du Canada de manière plus énergique.

PARTIE III — ATTRIBUTIONS DU MINISTRE

La partie III de la *Loi sur les océans* définit les attributions du ministre des Pêches et des Océans et établit que ce dernier est responsable des services de la Garde côtière, des services hydrographiques et des sciences de la mer.

A. Droits de services maritimes

L'article 47[16] confère au Ministre le pouvoir de fixer le prix à payer pour la fourniture de services en vertu de la *Loi*. Au moment où le Comité permanent des pêches et des océans étudiait le projet de loi C-98 à l'automne 1995, cette partie de la *Loi* faisait l'objet d'une controverse de la part des intervenants de l'industrie du transport commercial, qui avaient des réserves relativement à la prestation des services de la Garde côtière et aux conséquences économiques potentielles de l'imposition de droits pour l'industrie du transport commercial.

Bon nombre de ces préoccupations ont été soulevées de nouveau après que le commissaire de la Garde côtière de l'époque, John F. Thomas, eut annoncé en janvier 1996 les principes de base régissant l'imposition de droits de services maritimes. Il était alors prévu que les droits allaient être appliqués progressivement sur une période de quatre ans à compter du 1er avril 1996, avec pour objectif initial des recettes de 20 millions de dollars. Au début, ils devaient s'appliquer aux aides à la navigation. Il était également prévu que des droits de déglaçage seraient imposés à compter de la saison 1996-1997.

Au printemps 1996, le Comité permanent des pêches et des océans a mené une étude sur les droits de services maritimes à la suite des préoccupations soulevées par le secteur du transport commercial. Le 22 avril 1996, le Comité a fait dix recommandations au Ministre, auxquelles le Ministère a largement souscrit, notamment que la Garde côtière soit autorisée à recouvrer 20 millions de dollars au moyen de droits sur les aides à la navigation à compter du 1er juin 1996 et que la Garde côtière commande une analyse indépendante et exhaustive de l'incidence socioéconomique des effets cumulatifs de tous les droits et de toutes les initiatives de services maritimes sur l'industrie du transport commercial et sur les industries et régions tributaires. Le 9 mai 1996, le ministre des Pêches et des Océans d'alors, Fred Mifflin, a approuvé des droits sur les aides à la navigation le 9 mai 1996, et leur entrée en vigueur le 1er juin de la même année. Les droits ont été fixés de façon à recouvrer 20 millions de dollars en 1996-1997 pour couvrir les coûts des services d'aide à la navigation qu'assurait la Garde côtière canadienne.

---

16 Les droits de services maritimes et les droits de déglaçage sont fixés conformément à l'article 47 de la *Loi sur les océans*. L'article 48 de la *Loi* autorise le Ministre à fixer les prix à payer pour la fourniture de produits ou l'attribution de droits ou d'avantages. L'article 49 de la *Loi* autorise le Ministre à fixer les prix à payer pour la fourniture de procédés réglementaires, etc.

En mai 1998, le ministre des Pêches et des Océans a annoncé plusieurs initiatives liées aux droits de services maritimes :

- Le gouvernement fédéral imposerait un plafond de trois ans sur les droits de services maritimes assurés par la Garde côtière canadienne.
- À compter de la saison 1998-1999, le gouvernement imposerait des droits de déglaçage au transport commercial. Les droits devaient servir à recouvrer 13,3 millions de dollars sur un total de 76 millions de dollars en coûts annuels.
- Le Secrétariat du Conseil du Trésor entreprendrait une étude de l'incidence économique cumulative en collaboration avec les ministères appropriés au cours des trois prochaines années afin d'évaluer l'effet des initiatives de recouvrement des coûts du gouvernement sur le secteur du transport commercial.

À l'automne 1998, des représentants de l'industrie du transport commercial ont témoigné de nouveau devant le Comité permanent des pêches et des océans pour faire valoir que les droits de déglaçage pouvaient nuire à la compétitivité de leur industrie face aux transporteurs américains et aux autres modes de transport. Par conséquent, le Comité a recommandé au Ministre que les droits de déglaçage soient fixés à 50 p. 100 du montant proposé par la Garde côtière et qu'ils soient appliqués à compter du 21 décembre 1998 pour une période d'un an afin de donner le temps à l'industrie et à la Garde côtière de chercher ensemble une solution à long terme plus acceptable.

Le ministre des Pêches et des Océans du temps, David Anderson, a accepté la recommandation du Comité et le 4 décembre 1998, le Ministère annonçait une réduction de 50 p. 100 des droits de déglaçage prévus initialement; cette réduction devait entrer en vigueur le 21 décembre 1998. Les droits ne devaient pas augmenter pendant trois ans; l'incidence des droits de déglaçage devait être examinée entre la troisième et la quatrième année; entre-temps, la Garde côtière devait continuer à chercher avec l'industrie une solution aux questions relatives aux coûts et à la prestation de services.

Dans le cadre du présent examen de la *Loi sur les Océans*, la Société de développement économique du Saint-Laurent[17] (SODES) et la Chambre de commerce maritime[18] (CCM) ont témoigné devant le Comité pour faire d'autres observations sur la question des droits sur les services de la Garde côtière.

La CCM a fait remarquer que lorsque l'industrie maritime du Canada a appris pour la première fois l'intention du gouvernement d'imposer des droits d'utilisation sur les services de la Garde côtière, les transporteurs maritimes ont demandé que deux dispositions soient mises en place avant l'imposition des droits : une évaluation complète

---

17 Marc Gagnon, directeur exécutif, et Claude Mailloux, directeur exécutif adjoint, Société de développement économique du Saint-Laurent, Ottawa, 2 mai 2000.

18 Jim Campbell, vice-président et directeur général, Chambre de commerce maritime, Ottawa, 2 mai 2000.

du niveau de services dont avait besoin l'industrie du transport commercial pour œuvrer de façon sûre et efficace dans les eaux canadiennes; et que la Garde côtière ajuste son niveau de service et, par conséquent, la part de ses coûts attribuée au transport commercial pour qu'ils correspondent aux besoins en services de l'industrie.

La CCM a rappelé l'examen des droits sur les services maritimes en 1996 par le Comité permanent des pêches et des océans au cours duquel il a fait des recommandations au Ministre. Une de ces recommandations était que le Comité se penche périodiquement sur la question des services assurés par la Garde côtière et sur les droits de services maritimes. La CCM avait appuyé cette recommandation à l'époque et a réaffirmé son appui au cours de l'examen récent de la *Loi sur les océans*.

La SODES, appuyée par la CCM, a recommandé au Comité qu'avant de lever le gel des droits sur les services ou de prendre toute autre décision relativement au processus de recouvrement des coûts de la Garde côtière, le Ministre devrait :

- accorder suffisamment de temps pour terminer l'analyse et l'examen de la structure des coûts et services de la Garde côtière;
- attendre que les forums (la Commission consultative maritime et les conseils consultatifs régionaux) aient été en mesure de faire des recommandations précises relativement aux changements qui doivent être effectués afin de réaliser des gains en efficacité réels;
- réévaluer les besoins matériels de la Garde côtière compte tenu des gains réalisés à la suite des efforts de rationalisation qui sont en cours;
- tenir compte des résultats de l'étude sur l'incidence économique que mène le Conseil du Trésor;
- s'assurer que les résultats des projets réalisés et les recommandations faites par les divers organismes consultatifs seront examinés en profondeur par le Comité permanent des pêches et des océans et que le Comité disposera de suffisamment de temps pour faire des recommandations au Ministre sur les mesures nécessaires, après avoir consulté la Garde côtière et les représentants de l'industrie.

La phase I de l'étude du Conseil du Trésor, qui comprend un examen des méthodologies possibles, s'est terminée en juin 2001. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a prévu de terminer de consulter l'industrie au plus tard à la fin d'octobre 2001 afin de dégager un accord sur la méthodologie à adopter à la phase II, c'est-à-dire l'étude en tant que telle. La phase II devrait prendre fin d'ici février 2002.

Le Comité accepte les principes recommandés par la SODES et la CCM et recommande par conséquent :

Recommandation 13 :

Que la Garde côtière ne modifie pas les droits de services maritimes ou les droits de déglaçage tant que le Conseil du Trésor n'aura pas terminé son étude ou tant que toutes les parties intéressées n'auront pas eu une période raisonnable pour évaluer l'étude.

B. Traversiers

Bien qu'une catégorie distincte ait été créée à leur intention dans la *Grille tarifaire des services maritimes*, les traversiers sont toujours traités comme des navires commerciaux. D'après la SODES, les exploitants de traversiers croient que cette désignation ne reconnaît pas adéquatement leur statut de service public. Les traversiers doivent offrir leurs services au public dans des conditions déterminées à l'avance, en général dans le cadre d'accords conclus avec les gouvernements, et les exploitants de traversiers ont peu de latitude pour augmenter leurs prix ou rajuster leurs horaires. De plus, les tarifs font en général l'objet de mesures de contrôle rigoureuses. La plupart des transporteurs commerciaux ne sont pas aux prises avec ces contraintes. Comme les traversiers peuvent être considérés comme des services publics essentiels dans de nombreux endroits du pays, les exploitants croient qu'ils devraient faire partie de la catégorie « navires d'État » pour ce qui est des droits sur les services de la Garde côtière, ce qui exempterait les traversiers des droits de services maritimes et des droits de déglaçage.

Le Comité recommande :

Recommandation 14 :

Que le Ministre évalue si le fait de classer les traversiers comme navires d'État afin de les exempter des droits de services maritimes et de déglaçage entraînerait un traitement plus équitable des exploitants de traversiers et servirait l'intérêt public dans son ensemble;

Recommandation 15 :

Que le Ministre fasse connaître ses conclusions au Comité permanent des pêches et océans ainsi qu'aux intervenants.

C. Article 41

L'article 41 de la *Loi sur les océans* établit les pouvoirs et fonctions du Ministre relativement aux services de la Garde côtière. L'alinéa 41(1)*a*) prévoit la sécurité, la rentabilité et l'efficacité du déplacement des navires dans les eaux canadiennes par la fourniture de services maritimes, y compris les aides à la navigation, les communications maritimes, les services de brise-glace et les services d'entretien des chenaux (sous-alinéas 41(1)*a*)(i) à (iv)).

F2

La SODES a fait valoir que le fleuve Saint-Laurent compte plusieurs utilisateurs et que par conséquent, contrairement au secteur bien défini d'un port, il ne pouvait pas être transféré à un groupe unique d'utilisateurs. Selon la SODES, les services dont les utilisateurs du fleuve Saint-Laurent ont besoin s'assimilent à un bien public. La SODES a recommandé la modification du paragraphe 41(1) de la *Loi sur les océans* pour préciser que le gouvernement fédéral ne peut pas abandonner ni transférer les services maritimes décrits dans la *Loi* sans le consentement des utilisateurs de ces services.

Le paragraphe 41(2) oblige le Ministre à faire en sorte que les services mentionnés aux sous-alinéas 41(1)*a*)(i) à (iv) soient assurés d'une manière économique. La Chambre de commerce maritime a recommandé au Comité :

- de faire un ajout au libellé du paragraphe 41(2) pour préciser que le niveau des services assurés par la Garde côtière soit établi *seulement après* consultation avec les utilisateurs des services;
- de modifier le paragraphe 41(2) pour préciser que la prestation de services peut être faite par le gouvernement ou le secteur privé, afin d'encourager la Garde côtière à se pencher sur toute autre formule de rechange au système actuel de prestation des services énoncés dans cet article.

Le Comité souscrit à la première de ces recommandations et recommande par conséquent :

Recommandation 16 :

Que le libellé du paragraphe 41(2) soit modifié ainsi « (2) Le Ministre devra s'assurer que les services mentionnés aux sous-alinéas (1)*a*)(i) à (iv) sont dispensés de la manière la plus économique et que le niveau des services sera établi seulement après consultation avec les utilisateurs des services ».

La Chambre de commerce maritime a reconnu que la consultation est maintenant bien établie à la Garde côtière, mais elle a néanmoins recommandé qu'elle soit précisée au paragraphe 41(2).

D. Article 42

L'article 42 énonce les attributions du Ministre relativement aux sciences de la mer. Le Sierra Club of B.C. souligne que cet article ne tient pas compte des recherches relatives aux secteurs intérieurs qui ont une incidence sur les activités océaniques et marines.

E. Articles 47 et 48

La Area 19 Snow Crab Fishermen's Association affirme qu'en vertu de l'accord de cogestion intervenu avec le MPO, elle verse des sommes importantes à ce dernier pour obtenir divers services, en plus de droits de gestion importants. En outre, l'Association dit qu'elle doit payer des droits de permis qui sont censés être des droits de gestion. À son avis, cette situation la place dans une position où elle doit payer deux fois ce que paient les pêcheurs qui n'ont pas d'entente de cogestion.

L'Association se demande si l'établissement des droits ne devrait pas être assujetti à des dispositions d'exclusion de façon à ce que les droits visant une installation prévue à l'alinéa 33(1)*b*) (« accords ») soient établis par les parties à l'accord. L'Association a recommandé d'apporter des précisions à l'article 47, qui autorise le Ministre à fixer les prix à payer pour la fourniture de services ou d'installations, pour que les parties à l'accord n'appréhendent pas une double imposition.

La Area 19 Snow Crab Fishermen's Association a exprimé des inquiétudes semblables relativement à l'article 48, qui prévoit que le Ministre peut fixer les prix à payer pour « la fourniture de produits ou l'attribution de droits ou d'avantages ». L'Association croyait comprendre que l'alinéa 33(1)*b*) (« accords ») pouvait permettre au secteur privé de fournir des produits et des services qui étaient auparavant fournis « à titre gracieux par le gouvernement ». L'Association a fait remarquer que les pêcheurs doivent maintenant souvent payer des produits et des services comme la surveillance des quais, la collecte de données, la recherche scientifique et des activités d'application de la loi dont le gouvernement assumait auparavant les coûts.

L'Association a soutenu que cette « double tarification » était préjudiciable et pouvait dissuader d'autres parties de passer des accords de cogestion. L'Association a également rappelé qu'elle avait soulevé la même question en 1995 lorsque le Comité permanent des pêches et des océans examinait le projet de loi C-98.

Toutefois, le Comité croit comprendre que les accords de cogestion des pêches sont conclus en vertu de la *Loi sur les pêches* et non en vertu de l'alinéa 33(1)*b*) de la *Loi sur les océans*. Le Comité croit également comprendre que les droits de permis de pêche commerciale sont payés pour obtenir l'avantage d'accéder à une ressource halieutique publique et constituent en fait le prix de la location d'une ressource et non des droits de gestion.

F. Article 50

Le paragraphe 50(2) de la *Loi* prévoit une période maximale de 30 jours à partir du moment où le Ministre fixe un prix à payer en vertu de la *Loi* jusqu'à la publication du prix dans la *Gazette du Canada*. La SODES et la Chambre de commerce maritime ont recommandé la modification du paragraphe 50(2) pour faire passer la période de 30 à

90 jours afin de permettre à l'industrie, en partenariat avec le gouvernement, de faire une étude appropriée de l'incidence potentielle du changement des prix.

Cette recommandation semble fondée sur un malentendu. En effet, la période de 30 jours précisée au paragraphe 50(2) vise la notification publique et non pas les commentaires du public. En fait, le prix entre en vigueur dès que le Ministre le fixe. Le paragraphe 50(2) exige que le Ministre publie le prix dans la *Gazette du Canada* dans les 30 jours après l'avoir fixé.

Bien que le paragraphe 50(1) exige que le Ministre consulte les personnes de droit public et de droit privé qu'il juge intéressées, il ne précise pas de période de consultation. Cependant, le Comité accepte le principe selon lequel le Ministre devrait prévoir une période de consultation raisonnable avant de modifier le prix des services et qu'il devrait faire rapport sur ces consultations au Comité permanent des pêches et des océans ainsi qu'aux intervenants.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 :

Que le ministère des Pêches et des Océans, en consultation avec les provinces, les territoires et les intervenants, rédige immédiatement une ébauche de règlement conforme à l'intention de la *Loi sur les océans*.

Recommandation 2 :

Que le ministère des Pêches et des Océans rédige un rapport annuel sur l'état des océans pour documenter les progrès réalisés au chapitre de la mise en œuvre de la *Loi sur les océans*.

Recommandation 3 :

Que le ministère des Pêches et des Océans modifie la *Loi sur les océans* pour mentionner les pêcheurs et les organisations de pêcheurs dans les articles qui exigent une consultation de la part du Ministre.

Recommandation 4 :

Qu'un comité interministériel soit créé pour assurer que l'intendance et la gestion durable du milieu marin relève du ministre des Pêches et des Océans.

Recommandation 5 :

Que le MPO prenne les moyens d'offrir sans tarder au public l'information sur les nouvelles ZPM suggérées dans son « Outil de repérage des activités des programmes sur les océans » de son site Web ainsi que par d'autres médias.

Recommandation 6 :

Que ces ternes soient définis clairement dans la *Loi* elle-même ou qu'on renvoie aux autres lois qui les définisssent.

Recommandation 7 :

Que le paragraphe 33(2) soit modifié pour se lire comme suit « Dans l'exercice des attributions de cette partie, le Ministre consultera... »

Recommandation 8 :

Que le gouvernement fédéral envisage d'effectuer, en vertu de la LCEA, une évaluation environnementale complète de l'exploration éventuelle des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent, particulièrement dans le secteur désigné par le permis d'exploration 2368.

Recommandation 9 :

Que le gouvernement fédéral établisse des directives générales sur l'exploration et l'extraction d'hydrocarbures fondées sur les principes énoncés dans la *Loi sur les océans* et sur les intérêts des autres parties intéressées, de sorte que l'industrie des hydrocarbures soit au fait de la nature des contraintes avant de présenter une demande de permis.

Recommandation 10 :

Que le gouvernement fédéral, en collaboration avec la Nouvelle-Écosse, nomme une personne qualifiée représentant la collectivité des pêcheurs à l'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers pour représenter les intérêts des collectivités des pêcheurs et des ressources halieutiques desquelles elles sont tributaires.

Recommandation 11 :

Que le gouvernement affirme que le ministre des Pêches et des Océans est responsable au premier chef de tout ce qui a trait à la gestion des océans du Canada.

Recommandation 12 :

Que le ministre des Pêches et des Océans exerce son rôle en tant que ministre assumant l'entière responsabilité de la gestion des océans du Canada de manière plus énergique.

Recommandation 13 :

Que la Garde côtière ne modifie pas les droits de services maritimes ou les droits de déglaçage tant que le Conseil du Trésor n'aura pas terminé son étude ou tant que toutes les parties intéressées n'auront pas eu une période raisonnable pour évaluer l'étude.

Recommandation 14 :

Que le Ministre évalue si le fait de classer les traversiers comme navires d'État afin de les exempter des droits de services maritimes et

de déglaçage entraînerait un traitement plus équitable des exploitants de traversiers et servirait l'intérêt public dans son ensemble;

Recommandation 15 :

Que le Ministre fasse connaître ses conclusions au Comité permanent des pêches et océans ainsi qu'aux intervenants.

Recommandation 16 :

Que le libellé du paragraphe 41(2) soit modifié ainsi « (2) Le Ministre devra s'assurer que les services mentionnés aux sous-alinéas (1)*a*)(i) à (iv) sont dispensés de la manière la plus économique et que le niveau des services sera établi seulement après consultation avec les utilisateurs des services ».

STANDING COMMITTEE
ON FISHERIES AND
OCEANS

House of Commons
Chambre des communes
OTTAWA, CANADA K1A 0A6

COMITÉ PERMANENT DES
PÊCHES ET OCÉANS

Le 22 avril 1996

L'honorable Fred Mifflin, c.p.
Ministre des Pêches et Océans
Pièce 207, Édifice de la Confédération
Chambre des communes
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

Le Comité permanent des pêches et des océans a terminé ses audiences sur les droits de services maritimes et est heureux de vous présenter son rapport.

Le Comité a écouté attentivement les témoignages des représentants de l'industrie du transport maritime. Le Comité estime qu'il est normal que l'État demande à ceux qui bénéficient directement de biens et services gouvernementaux d'assumer une juste part des coûts de leur prestation. L'objectif ainsi visé est de faire passer le fardeau financier des épaules des contribuables en général à celles des principaux bénéficiaires, au nom de l'équité. Le Comité comprend les préoccupations exprimées au sujet de possibles effets négatifs sur l'emploi et les entreprises, mais il est aussi conscient d'avoir une responsabilité envers le contribuable canadien, qui a payé jusqu'à maintenant le plein montant des services fournis à l'industrie. Nous reconnaissons que bon nombre des intervenants ont proposé un moratoire, mais nous avons constaté que presque tous les participants à nos délibérations étaient d'accord avec le principe du recouvrement des coûts. Nous y souscrivons aussi, mais nous croyons également qu'il est maintenant temps d'aller au-delà du principe et de mettre le concept en application.

Dans ce contexte, nous jugeons que l'introduction graduelle des droits de services maritimes prévue par la Garde côtière constitue une approche équilibrée et nous signalons qu'au niveau initial de 20 millions de dollars pour l'exercice 1996-1997, le

taux de recouvrement ne représente qu'environ 10 p. 100 du coût actuel des services que la Garde côtière fournit à l'industrie du transport maritime avec l'argent des contribuables. À ce niveau, nous estimons que le risque de préjudice grave à l'industrie est minime et que de reporter l'imposition des droits ne ferait que réduire la motivation de la Garde côtière et de l'industrie de procéder sans délai à la rationalisation qui s'impose dans les services de la Garde côtière. Nous comprenons les inquiétudes de l'industrie concernant l'effet des droits et nous ne serions pas favorables à de nouvelles hausses de ces droits avant que ne soit réalisée une analyse exhaustive indépendante de la répercussion cumulative de tous les droits assumés par l'industrie et que la Garde côtière, l'industrie et le comité parlementaire intéressé n'aient eu le temps d'en examiner les résultats.

Nous convenons sans réserve qu'il existe en ce moment un surplus d'aides à la navigation de la Garde côtière, par rapport aux besoins du secteur du transport maritime, et que l'adoption universelle de nouvelles technologies comme le Système de positionnement global différentiel (D-GPS) alimentera cette tendance à l'abandon de certaines aides à la navigation. Nous admettons également que l'entretien de beaucoup d'aides spécifiques comme les bouées pourrait se faire plus économiquement dans le secteur privé. Toutefois, les intérêts commerciaux ne doivent pas à eux seuls déterminer le niveau requis d'aides à la navigation, et c'est pourquoi nous estimons que la Garde côtière pourrait continuer de jouer un rôle essentiel à l'égard de la sécurité du trafic maritime.

Le Comité permanent des pêches et des océans recommande donc :

que la Garde côtière soit autorisée à recouvrer une somme de 20 millions de dollars au cours de l'exercice 1996-1997 en imposant des droits de services pour les aides à la navigation, et ce, comme prévu à partir du 1er juin 1996;

que la Garde côtière s'engage à commander une analyse socio-économique approfondie et indépendante de l'impact cumulatif de tous les droits et initiatives dans le domaine maritime, et ce, tant pour l'industrie du transport maritime que pour les industries et régions qui en dépendent;

qu'une fois cette étude terminée, une période de temps raisonnable soit accordée pour permettre à la Garde côtière comme à l'industrie d'en examiner les conclusions avant la débâcle ou d'autres augmentations des droits de services maritimes;

qu'un comité parlementaire examine les conclusions de cette étude;

que l'industrie du transport maritime soit invitée à participer à l'établissement du mandat de cette étude et qu'on lui demande de participer à cette étude et de contribuer à son financement, conformément à la formule de financement incluse dans le mandat;

que la Garde côtière, de concert avec l'industrie du transport maritime, évalue les services requis pour garantir le déplacement sûr et efficace des navires et pour s'assurer que le secteur du transport maritime ne paie que pour les services dont il a besoin;

que la Garde côtière, de concert avec l'industrie, étudie quels sont les moyens les moins coûteux et les plus rentables de fournir ces services, notamment l'option de la privatisation, et que dans chaque région, l'on envisage l'élaboration de mesures incitatives de réduction des coûts pour chaque port;

que la Garde côtière continue à travailler afin de s'assurer que la formule de recouvrement des coûts demeure juste et équitable et qu'elle permet, dans toute la mesure du possible, d'établir un rapport direct entre les services utilisés et les droits imposés, tout en ne pénalisant pas indûment tout segment de l'industrie ou toute région du pays;

que la Garde côtière, de concert avec le Conseil consultatif du transport maritime et les groupes d'intervenants de chaque région, fasse rapport tous les trois mois sur les progrès réalisés à l'égard de ces initiatives à compter du 1er juin 1996;

que le Comité permanent des pêches et des océans se donne lui-même comme mandat de suivre les progrès réalisés à l'égard de ces initiatives à intervalles réguliers.

J'espère que vous trouverez ce rapport utile en vue de la décision que vous devrez prendre concernant les droits de services maritimes.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma considération distinguée.

Joe McGuire, député
Président, Comité permanent des pêches et des
Océans de la Chambre des communes

ANNEXE B
LISTE DES TÉMOINS

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Ministère des pêches et des océans	2000/02/08	27
Dick Carson, directeur régional		
Matthew King, sous-ministre adjoint intérimaire		
Camille Mageau, directrice		
Daniel McDougall, directeur général intérimaire		
Faith Scattolon, directeur général		
« Capital Regional District »	2000/02/16	31
Denise Blackwell, présidente		
Christopher Causton, président du conseil		
Club Sierra de la Colombie-Britannique		
Sharon Chow		
« B.C. Seafood Alliance »	2000/02/21	36
Michelle James, directrice exécutive		
« West Coast Sustainability Association »	2000/02/21	37
Dan Edwards, président		
Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada	2000/02/21	37
Sabine Jessen, directrice, conservation		
« Save Our Seas and Shores Coalition »	2000/05/02	48
Mary Gorman, porte-parole		

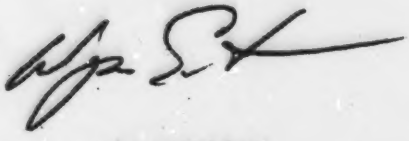
Organismes et particuliers	Date	Réunion
Chambre de commerce maritime		
Jim Campbell, vice-président et directeur général		
Société de développement économique du Saint-Laurent		
Marc Gagnon, directeur général		
Claude Mailloux, directeur général adjoint		
Association des pêcheurs du crabe des neiges — Secteur 19	2000/05/16	49
Deborah Baker, représentante juridique		
Association des pêcheurs du crabe des neiges — Secteur 19	2000/06/06	53
Deborah Baker, représentante juridique		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer dans les 150 jours une réponse globale à son rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux du Comité permanent des pêches et des océans (*réunions nos 12, 16, 17, 20, 24 et 26 incluant le présent Rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,



Le président,
Wayne Easter

OPINION DISSIDENTE DE L'ALLIANCE CANADIENNE

La *Loi sur les océans* a-elle été efficace?

Le Canada a besoin d'une loi qui reconnaît le ministère des Pêches et des Océans (MPO) comme le principal organisme responsable de la politique sur les océans. Une telle loi confirmerait la priorité particulière de la pêche publique et la nécessité de protéger l'habitat du poisson.

La *Loi sur les océans* ne constitue pas une telle loi.

On l'a adoptée pour donner suite aux possibilités offertes par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, et il devait s'agir d'une étape importante vers la ratification de la Convention par le Canada.

La Convention sur le droit de la mer n'a jamais été ratifiée[1].

La *Loi* devait renforcer le rôle du ministre des Pêches quant à la gestion des océans et reconnaître le MPO en tant que principal organisme responsable de la politique sur les océans. Cela ne s'est pas produit.

Non seulement la *Loi sur les océans* n'a pas confirmé le MPO comme principal organisme responsable de la politique sur les océans, mais elle a compromis le rôle constitutionnel unique du ministre des Pêches pour ce qui est de la protection de la pêche et de l'habitat du poisson.

Lorsque des décisions clés sont prises en ce qui concerne l'océan, le poisson et son habitat, le ministre et son ministère sont absents, ils sont disparus des écrans-radar.

On doit se demander pourquoi la *Loi sur les océans* n'a pas réalisé son but premier qui était de reconnaître le ministère des Pêches et des Océans comme principal organisme responsable de la politique sur les océans?

* * *

Affaiblissement du rôle principal du MPO : Patrimoine canadien

Depuis l'adoption de la *Loi sur les océans*, de sérieuses questions se posent quant à savoir si le gouvernement veut laisser le MPO assumer le rôle principal à l'égard de la politique sur les océans.

Le gouvernement a présenté le projet de loi C-10, Loi concernant les aires marines nationales de conservation du Canada, qui placerait de vastes parties — encore non définies — des eaux côtières sous la responsabilité du ministre du Patrimoine canadien, en tant qu'aires marines de conservation. La *Loi sur les océans* confie déjà au ministre des Pêches un pouvoir concurrent d'établir des zones de protection marine.

Compte tenu de l'objectif de la *Loi sur les océans* d'établir le MPO comme point de convergence de la politique sur les océans, on devrait modifier cette loi afin d'y intégrer les objectifs du projet de loi C-10. La gestion intégrée des océans serait grandement facilitée s'il n'y avait qu'un ministre responsable plutôt que deux bureaucraties en concurrence.

Les pêcheurs et les autres parties prenantes sont dans la confusion la plus totale à cause du nombre de processus concurrentiels qui sont censés « planifier » l'environnement océanique; il n'y a aucune stratégie intégrée et il n'y en aura pas tant et aussi longtemps qu'un trop grand nombre de personnes et d'organismes seront en rivalité pour les différents morceaux du même gâteau.

* * *

Affaiblissement du rôle principal du MPO : Environnement

Le ministère de l'Environnement a publié pour consultation publique un important document d'orientation intitulé *Politique de conformité et d'observation visant les dispositions de la Loi sur les pêches pour la protection de l'habitat et la prévention de la pollution.*

Dans ce document, le ministère de l'Environnement prétend que c'est lui, et non Pêches et Océans, qui est chargé d'administrer et d'appliquer les articles de la *Loi sur les pêches* qui portent sur le dépôt de substances délétères dans les eaux fréquentées par le poisson (habitat du poisson). Le ministre des Pêches et des Océans aurait dû occuper la première place à cet égard, et les pêcheurs auraient dû participer à chaque étape.

* * *

Affaiblissement du rôle principal du MPO : Ressources naturelles

Sur la côte Est, le gouvernement a permis au ministre des Ressources naturelles de prendre des décisions quant au lieu et au moment d'activités d'exploration et de forage pétroliers, même si de telles décisions ont une incidence directe sur le poisson et son habitat.

Lorsqu'on a tenu une enquête afin d'examiner l'incidence de l'exploration et du forage pétroliers dans la région adjacente au Cap-Breton, c'est le ministre des Ressources naturelles qui était responsable au premier chef, même si la pêche était le seul secteur sur lequel l'exploration pouvait avoir des répercussions directes.

Le MPO ne s'est pas imposé efficacement dans le processus menant aux décisions clés sur l'exploration pétrolière.

Priorité constitutionnelle à l'égard de la pêche publique

En vertu de l'article 91 de la Constitution, le gouvernement fédéral a la compétence exclusive en ce qui concerne la conservation et la protection des ressources halieutiques canadiennes, qu'elles soient côtières ou dans les eaux intérieures.

Dans le jugement relatif au renvoi constitutionnel de 1913 sur les pêches en Colombie-Britannique, on disait que le droit de pêcher étant un droit public, tout ce qui pouvait être fait pour en réglementer l'exercice relevait du Parlement du Dominion, détenteur du pouvoir exclusif de réglementation à cet égard. La haute cour énonçait un point constitutionnel fondamental en matière de pêche, c'est-à-dire que le Parlement fédéral a la responsabilité exclusive de réglementer la pêche publique.

Dans *Agawa*, un arrêt plus récent, la cour a clairement résumé la responsabilité du gouvernement fédéral et du ministre des Pêches en disant que l'objet de la *Loi sur les pêches* et de ses règlements d'application, même si tous y sont assujettis, n'est pas d'abolir le droit de pêcher pour tous, mais de surveiller et de réglementer la pêche afin qu'il y ait, maintenant et dans l'avenir, une réserve adéquate de poisson.

En 1996, dans l'arrêt *Gladstone*, la Cour suprême a réitéré la primauté du « droit de pêcher ». Ce droit, a-t-elle dit, « ne peut être aboli que par l'édiction de textes législatifs constitutionnels ». Il est établi sans conteste depuis la *Grande Charte* qu'aucune nouvelle pêche exclusive ne peut être créée par la Couronne et qu'aucun droit du public de pêcher ne peut être retiré sans texte législatif constitutionnel.

Bref, la responsabilité et le mandat constitutionnels premiers du ministre des Pêches et des Océans consistent à réglementer et à protéger la pêche publique. La véritable question doit être de déterminer si la *Loi sur les océans* respecte la responsabilité première du ministre? En d'autres termes, est-ce qu'elle favorise ou compromet ses responsabilités constitutionnelles fondamentales?

* * *

Gérer des intérêts concurrentiels

Malheureusement, la *Loi sur les océans* a créé un conflit entre, d'une part, la fonction première du ministre qui consiste à protéger la pêche et l'habitat du poisson, d'autre part, sa responsabilité de gérer les activités industrielles du secteur océanique.

Par exemple, le 15 mai 2001, le ministre a déclaré devant le Comité des pêches que, compte tenu de la *Loi sur les océans*, il considère maintenant que son rôle consiste à gérer les activités et intérêts concurrentiels dans nos eaux côtières : « Aujourd'hui, les activités traditionnelles, comme la pêche [...], se déroulent parallèlement à des initiatives nouvelles et en expansion, comme l'exploitation pétrolière et gazière, le tourisme et l'aquaculture. Tous les utilisateurs des océans [...] ont le droit de se prononcer sur la façon dont nos océans sont gérés à long terme. La gestion de cette

croissance — et de ces intérêts concurrentiels — exige une démarche cohérente et intégrée. Cette démarche est inscrite dans la *Loi sur les océans.* »

La *Loi sur les océans* n'oblige pas le ministre à faire fi de sa responsabilité première, qui est de gérer le droit de pêcher du public et ainsi de protéger la pêche et l'habitat du poisson, mais elle lui a donné ainsi qu'à son ministère une excuse pour passer outre à la primauté de la pêche et de l'habitat du poisson.

La pêche n'est pas une quelconque activité d'exploitation de l'océan comme l'aquaculture ou l'exploration et le forage pétroliers. Sur le plan constitutionnel, il y a une différence car il existe un droit de pêcher alors qu'il n'y a aucun droit comparable de mener des activités d'aquaculture ou de faire de l'exploration et du forage pétroliers. Du point de vue de l'environnement, la pêche est une activité différente de l'aquaculture ainsi que de l'exploration et du forage pétroliers. Les organismes marins étrangers et d'autres polluants, une fois libérés dans l'environnement, ne peuvent être récupérés. Les dommages causés peuvent être permanents.

Le problème fondamental de la *Loi sur les océans* est qu'elle ne tient pas compte de la situation unique de la pêche. À cause de cette lacune, on peut comprendre que le ministre considère que son travail consiste simplement à mettre en équilibre, selon une priorité égale, les demandes des nombreux utilisateurs potentiels du milieu océanique.

* * *

Établir les priorités

La* Loi sur les océans *est une loi à la recherche d'une politique.

En effet, plutôt de préciser dans cette loi la politique et les priorités du pays, le Parlement a demandé au ministre d'élaborer une politique et de l'appliquer ensuite.

Malheureusement, le Parlement a abdiqué son rôle de législateur au profit du ministre et il ne lui reste plus que quelques critères pour juger si la *Loi* fonctionne comme prévu. Malheureusement, le ministre est lui aussi à la dérive puisqu'il n'a pas établi d'objectifs et de lignes directrices clairs. Dès le départ, le Parlement aurait dû énoncer de manière précise la responsabilité première du ministre concernant le poisson et l'habitat de ce dernier. Il a oublié que la pêche est un droit et non un privilège.

Sur ce point, il est démoralisant que le rapport du Comité des pêches répète la même erreur au point 3.23 : « Le Comité croit également comprendre que les droits de permis de pêche commerciale sont payés pour obtenir l'avantage d'accéder à une ressource halieutique ... » Dans une pêche publique, le gouvernement n'est pas le propriétaire de la ressource. Le terme « publique » dans l'expression « pêche publique » réfère au droit public d'accéder à une ressource commune plutôt qu'à une ressource appartenant au gouvernement. Pour simplifier, disons qu'il existe un droit de pêcher dans les eaux publiques et que la pêche est un droit et non un privilège ou un avantage.

Comme la *Loi* ne reconnaît pas le droit de pêcher dans les eaux publiques, elle ne parvient pas non plus à différencier efficacement la pêche des autres activités d'exploitation menées dans les océans comme l'aquaculture et les forages pétroliers et gaziers. **Sans une superstructure établie de manière solide, la *Loi sur les océans* a la forme et la texture d'une méduse.**

* * *

Reconnaître le rôle des pêcheurs

Étant donné que la *Loi* ne reconnaît pas que le droit public de pêcher constitue une priorité, elle ne reconnaît pas non plus que les pêcheurs constituent le premier groupe touché par l'établissement des zones de protection marine. Cela est particulièrement malheureux puisque ce sont les pêcheurs et leurs familles qui souffriraient le plus de la création de ces zones.

Il faut se souvenir que la *Loi sur les pêches* prévoit déjà un outil efficace pour protéger et favoriser la pêche : la création de refuges ou de zones à ne pas exploiter. Le ministre a le pouvoir de fermer la pêche dans une zone s'il le juge nécessaire. Malheureusement, il a souvent renoncé à le faire. La création de zones de protection marine ne peut remplacer une gestion efficace de la pêche.

Les pêcheurs doivent participer au processus de création des zones de protection dans les cas relativement rares où ces zones constituent un outil plus efficace pour protéger la pêche que les fermetures décrétées en vertu de la *Loi sur les pêches.*

Lors de la création de chaque zone de protection, les pêcheurs devront être informés des objectifs spécifiques de cette zone et des activités spécifiques qui peuvent y être interdites. Il faudrait démontrer clairement que les pêcheurs constituent la cause de problèmes précis de conservation et que des mesures de conservation moins draconiennes comme les restrictions sur les engins ou les fermetures ne permettront pas de régler ces problèmes de conservation. Tout règlement empêchant l'exploitation des ressources devrait être spécifique, prévoir des critères mesurables permettant de déterminer l'avantage à établir une zone à ne pas exploiter sur le plan de la conservation des stocks de poissons visés, et prévoir un réexamen périodique de la nécessité de maintenir la zone à ne pas exploiter.

* * *

Responsabilité première du ministre

La Partie III de la *Loi sur les océans* ne précise nulle part les pouvoirs et fonctions du ministre des Pêches et des Océans, pas plus qu'elle ne mentionne que la responsabilité première du ministre est la protection de la pêche publique et de l'habitat du poisson. La *Loi* ajoute plutôt une nouvelle série de fonctions et responsabilités qui ne concordent pas avec la protection de la pêche publique et de l'habitat du poisson.

Cet oubli pourrait être facilement corrigé en proposant simplement un amendement indiquant que la première responsabilité du ministre est la protection de la pêche publique et de l'habitat du poisson.

* * *

Réviser la *Loi sur les océans*

La *Loi sur les océans* pourrait établir de manière plus efficace que le ministère des Pêches et des Océans est l'organisme responsable de la gestion des océans si elle reconnaissait la priorité constitutionnelle de la pêche et de la protection de l'habitat du poisson. Ce faisant, on doterait cette loi d'une forme et d'une structure qui lui ont manqué jusqu'à maintenant.

Le gouvernement devrait réexaminer le transfert de la responsabilité des zones de protection marine au ministère du Patrimoine canadien, de la protection de l'habitat du poisson à l'Environnement et de toutes les décisions concernant l'exploitation des gisements pétroliers et gaziers dans les eaux côtières aux Ressources naturelles. Le ministère des Pêches et des Océans doit être le principal responsable de ces dossiers et non y jouer un rôle de second violon.

La *Loi* devrait non seulement reconnaître la priorité de la pêche, mais aussi le rôle spécial à réserver aux pêcheurs et les faire participer le plus possible à la création et à la gestion des zones de protection marine.

En jetant les fondements d'une véritable politique sur les océans, le MPO se dotera d'un cadre qui lui permettra de gérer et de réglementer les grands exploitants industriels de l'environnement marin comme les entreprises s'occupant d'aquaculture ou d'exploration et de forage pétroliers et gaziers. Sans ce cadre, ces industries sont plus souvent qu'autrement considérées comme des menaces pour l'environnement marin. Il est temps de leur donner une place légitime autour de la table.

Enfin, les fonctions et responsabilités du ministre des Pêches et des Océans doivent être priorisées de manière à ce qu'il puisse s'acquitter des ses responsabilités constitutionnelles à l'égard de la pêche et de l'habitat du poisson. En redonnant à ces fonctions la place qui leur revient, on éliminera une grande partie de la confusion qui existait à ce sujet.

Les défis que pose la politique sur les océans ne sont pas insurmontables si nous disposons d'une carte claire nous traçant le chemin à suivre et cette carte doit être la *Loi sur les océans.*

---

1. Si le Canada devait ratifier la Convention, il pourrait être autorisé à établir officiellement les limites extérieures du plateau continental au-delà des 200 milles marins aux fins de la Convention.

OPINION DISSIDENTE DU BLOC QUÉBÉCOIS

Contexte

On se souviendra qu'en 1995, le Bloc Québécois s'était opposé à l'adoption de la *Loi sur les océans* jugée incohérente et difficilement applicable. Nous soulevions alors le problème du chevauchement des responsabilités entre divers ministères fédéraux et provinciaux. Au Québec, la *Loi sur les océans* est perçue comme un empiètement sur les prérogatives québécoises, notamment en matière de protection de l'environnement. En ce sens, le Bloc Québécois peut difficilement accepter que la *Loi sur les océans* soit *fondamentalement judicieuse* tel que le mentionne le rapport du Comité permanent des pêches et des océans dans son introduction.

Recommandations

Le processus de révision par le Comité permanent des pêches et des océans vise à améliorer la *Loi sur les océans*. Le Bloc Québécois a participé activement à ce processus en appuyant particulièrement les quatre mesures suivantes :

Le Bloc Québécois croit qu'il était impératif que le Comité recommande le maintien du gel des droits sur les services maritimes et les droits de déglaçage tant que le gouvernement canadien n'aura pas terminé l'étude de la structure des coûts et des services de la Garde côtière.

Le Bloc Québécois est satisfait de la position du Comité quant à la reconnaissance du statut particulier des traversiers, qui devraient être considérés comme des navires d'État, puisqu'ils sont des services publics essentiels. Ce statut permettrait aux traversiers d'être exemptés des droits de services maritimes et des droits de déglaçage.

Le Bloc Québécois est heureux que le Comité reconnaisse la nécessité d'évaluer l'impact environnemental des éventuelles activités d'exploration des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent.

Le Bloc Québécois tient particulièrement à ce que la *Loi sur les Océans* soit amendée afin qu'elle oblige le Ministre à inclure dorénavant les pêcheurs et les organisations de pêcheurs dans tout processus de consultation.

Insatisfactions

Le problème de la multiplicité des types de zones marines protégées

Au moins trois types de *zones* marines cohabitent ou cohabiteront bientôt à l'intérieur de l'administration fédérale. En plus des zones marines protégées du ministère des Pêches et des Océans Canada, le ministère du Patrimoine canadien aura bientôt des « aires marines nationales de conservation » alors qu'Environnement Canada propose d'établir des « réserves marines de la faune ».

« aires marines nationales de conservation » alors qu'Environnement Canada propose d'établir des « réserves marines de la faune ».

Pour coordonner les activités de ces trois ministères et craignant toute érosion de l'autorité du Ministre, le Comité permanent des pêches et des océans propose la mise sur pied d'un comité interministériel chargé de veiller à ce que l'« intendance et la gestion durable du milieu marin » relève du ministère des Pêches et des Océans Canada.

> **Le Bloc Québécois considère que cette recommandation est un pas dans la bonne direction. Mais il faudrait profiter du fait que le projet de loi C-10, intitulé Loi concernant les aires marines nationales de conservation du Canada, est toujours devant le Comité permanent du patrimoine canadien pour s'assurer que le gouvernement évitera les dédoublements et les empiètements dans les compétences du Québec et prévoira un mécanisme de partage des responsabilités.**

À ce sujet, il existe d'ailleurs un préalable qui donne de bons résultats avec l'adoption en 1997 de la *Loi portant création du parc marin du Saguenay* dans laquelle des lois miroirs ont été adoptées dans chacun des deux Parlements, canadien et québécois, et qui assurent le respect des compétences respectives attribuées aux deux autorités gouvernementales.

De plus, il faudrait que soit inscrit textuellement dans le projet de loi C-10 qu'aucune aire marine nationale de conservation ne peut être mise en place là où la communauté la refuse.

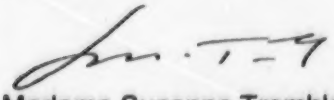
La reconnaissance des prérogatives québécoises

La *Loi sur les océans* dépossédait officiellement le Québec et les provinces de leur pouvoir de gestion du milieu marin au profit du gouvernement fédéral. Aussi, en prenant prétexte de la nécessité de préserver le milieu marin de la dégradation, le gouvernement fédéral aura la possibilité de s'ingérer à sa guise dans les champs de compétences du Québec et des autres provinces.

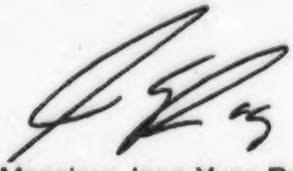
D'autre part, le rapport du Comité n'aborde pas la problématique des chevauchements fédéraux-provinciaux comme, il ne tente pas de faire obstacle au projet du ministère du Patrimoine canadien créant des aires marines nationales de conservation (projet de loi C-10).

Ainsi, la *Loi sur les océans* et le projet de loi C-10 sont deux initiatives fédérales qui témoignent, à notre avis, de la volonté centralisatrice du gouvernement fédéral et qui menacent les compétences québécoises en matière d'environnement.

Par cette opinion dissidente, le Bloc Québécois se fait le porte-parole de tous ceux et celles qui réclament une clarification des rôles de chaque ministère et qui exigent que le ministère du Patrimoine canadien soit tenu loin de la gestion du milieu marin.



Madame Suzanne Tremblay,
Députée de Rimouski-Neigette-et-La Mitis
Porte-parole en matière de Pêches et Océans pour le Bloc Québécois



Monsieur Jean-Yves Roy
Député de Matapédia—Matane
Porte-parole adjoint en matière de Pêches et Océans pour le Bloc Québécois

OPINION DISSIDENTE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE

Rapport du Comité permanent des pêches et des océans sur la *Loi sur les océans*
Recommandations additionnelles
Peter Stoffer, député
(Sackville — Musquodoboit Valley — Eastern Shore)

Honorables membres du Comité,

En ma qualité de membre du Comité permanent des pêches et des océans, j'ai retiré un grand plaisir de ma participation au processus qui a mené à la création et rédaction de ce rapport. Je suis aussi heureux d'avoir eu la possibilité d'entendre un certain nombre de témoins et de leur poser des questions. Tout au long du processus, j'ai pu acquérir une meilleure compréhension des nombreuses questions qui composent le dossier de la *Loi sur les océans*.

Je n'ai aucune objection aux assises, à l'orientation, à la direction ou à la structure du rapport. Toutefois, il y a plusieurs points qui doivent être clarifiés et certaines recommandations qui, je crois, doivent être renforcées ou ajoutées.

- Dans le rapport préliminaire, bien qu'il y ait de fréquentes références au ministre des Pêches et des Océans, il n'y a aucune définition claire du rôle qui est confié au ministre. En conséquence, il conviendrait de souligner que le ministre des Pêches et des Océans demeure le « décideur » final du processus de gestion des océans au Canada.
- Il devrait y avoir une autre référence importante dans le rapport préliminaire. En effet, je suis d'avis qu'il conviendrait de déclarer que le processus de consultation précédant toute prise de décisions doit être ouvert et transparent. Je soutiens que si nous ne soulignons pas l'importance de la clarté et de la transparence du processus de prise de décision, nous commettrons une grave omission.

Outre les objections ci-dessus, je souhaite formuler des recommandations additionnelles précises. Ce sont :

Dans la Partie II — La Stratégie de gestion des océans, section 2.38 — lorsqu'il est écrit dans le rapport :

> *« le Comité est d'avis qu'il aurait été préférable si le personnel de la Commission avait inclus un représentant de la communauté des pêcheurs de la région »*

- Je suggère que le libellé « il aurait été préférable » pourrait être modifié et renforcé. Je recommande donc que le libellé soit :

> **« Des représentants de la communauté des pêcheurs sont présents au sein de toutes les commissions ou de tous les comités dont les décisions ont une incidence sur les pêches. »**

À la section 2.47 lorsque le Comité recommande :

> **« Que le gouvernement fédéral envisage la possibilité de mener un examen environnemental complet en vertu de la *Loi canadienne sur les évaluations environnementales* concernant les conséquences potentielles de l'exploration de gisements de gaz et de pétrole dans le golfe du St Laurent, tout particulièrement dans la région désignée par le permis d'exploration 2368 »**

- Je suggère de changer le libellé de la recommandation afin de le renforcer et de l'élargir pour y inclure toute activité d'exploration de gisements de gaz et de pétrole. En conséquence, le libellé pourrait être :

« Le Comité recommande :

> Que le gouvernement fédéral **exige** la réalisation d'une évaluation environnementale complète avant d'émettre des permis ou des baux pour **toutes** les activités d'exploration de gisements de gaz et de pétrole. »

- Les intervenants des communautés de la pêche, des Autochtones et de défense de l'environnement ont l'impression que l'approbation du ministre a en quelque sorte été transférée à une ou d'autres instances tout particulièrement en ce qui a trait aux activités d'exploration de gisements de gaz et de pétrole. À la lumière des préoccupations soulevées par ces intervenants, et compte tenu de l'expansion potentielle du secteur du gaz et du pétrole sur la côte du Pacifique, un libellé plus précis devrait être inclus dans le rapport pour reconnaître ces préoccupations et réaffirmer le rôle du ministre.

Dans la Partie III, section 3.11

- Je recommande que toute révision aux frais des services maritimes ou aux frais d'utilisation des brise-glace reflète les besoins différents en ce domaine des divers ports. Par exemple, les ports de Halifax et de Vancouver n'ont pas besoin des services d'un brise-glace sur une base régulière.
- J'affirme qu'une structure de tarification uniforme des services maritimes comporte des désavantages potentiels sur le plan économique et de la compétitivité. Le concept de « frais ascendants proportionnels» ou de « frais

pour services rendus » (par ex. : un brise-glace) devrait être examiné pour s'assurer que les vues et opinions des ports de Halifax et de Vancouver sont reflétées dans tout changement qui pourrait être apporté au frais des services maritimes et dans le rapport final.

Je suis convaincu que vous examinerez attentivement mes suggestions et vous remercie à l'avance de m'avoir donné la possibilité de présenter mes vues.

Je vous prie de recevoir, honorables membres du Comité, l'expression de mes sentiments distingués.

Peter Stoffer, MP
Sackville—Musquodoboit Valley—Eastern Shore

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 23 octobre 2001
(Séance n° 26)

Le Comité permanent des pêches et des océans se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 11, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de Wayne Easter, (*président*).

Membres du Comité présents : John Cummins, Rodger Cuzner, Wayne Easter, Georges Farrah, Loyola Hearn, Dominic LeBlanc, Bill Matthews, Lawrence O'Brien, Jean-Yves Roy, Paul Steckle, Peter Stoffer, Suzanne Tremblay, Tom Wappel.

Aussi présent : *De la Bibliothèque du Parlement* : Alan Nixon, attaché de recherche.

Conformément à l'article 52 de la *Loi sur les océans*, le Comité reprend l'examen de son ébauche de rapport.

Il est convenu, — Que les témoignages rassemblés par le Comité permanent des pêches et des océans pendant la deuxième session de la 36e législature soient retenus.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à apporter les modifications jugées nécessaires à la formulation du rapport sans en modifier le fond.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer dans les 150 jours une réponse globale à son rapport.

Il est convenu, — Que la version modifiée de l'ébauche de rapport du Comité, qui fait suite à son examen de la *Loi sur les océans* entrepris en vertu de l'article 52 de ladite loi, soit adoptée comme étant le Quatrième rapport du Comité, et que le président présente ledit rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que 550 exemplaires bilingues, tête-bêche, du Quatrième rapport soient imprimés conformément à la politique établie par le Bureau de régie interne.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 108(1)*a*) du Règlement, le Comité autorise l'impression de toute opinion dissidente en annexe au rapport, immédiatement après la signature du président.

Il est convenu, — Que toute opinion dissidente ne dépasse pas cinq (5) pages, imprimées avec la police de caractères Arial de taille 12.

Il est convenu, — Que toute opinion dissidente doit être remise au greffier dans les deux langues officielles et sous forme de document électronique, au plus tard à 14 h, le vendredi 26 octobre 2001.

À 9 h 43, le Comité examine ses futurs travaux.

Il est convenu, — Que le Comité adopte un budget de 145 000 $ pour son voyage sur la côte du Pacifique du lundi 19 novembre au samedi 24 novembre 2001.

Il est convenu, — Que le Comité adopte un budget de 66 250 $ pour son voyage sur la côte de l'Atlantique du lundi 3 décembre au mercredi 5 décembre 2001.

Il est convenu, — Que le Comité adopte un budget de 11 705 $ pour son fonctionnement jusqu'au 31 décembre 2001.

À 10 h 23, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du Comité

Andrew Bartholomew Chaplin